# 外交学概论

鲁　毅　黄金祺　王德仁
周启朋　杨　闯　谢　鹏　著






世界知识出版社

愿再版的《外交学概论》进一步推动中国外交学科的建设，进一步促进周恩来总理“把外交学中国化”遗愿的实现。

唐家璇

二〇〇三年二月八日

此书得到外交学院国际交流
与教育基金的资助

# 目 录

# 再版前言

外交学是社会科学领域的一门新兴学科，也是国际政治学的一门分支学科。当前，随着中国外交、外事和国际交往活动的日益发展，以及所取得的丰富实践经验，在学术上有必要也有条件对这门学科进行开拓性的研究、探索和建设。遵照周恩来总理早在1949年11月8日外交部成立大会上提出的“把外交学中国化”，即建立中国外交学的遗愿，并根据国务院学位委员会1988年提出的新设外交学学科的要求，我们尝试编著了这部《外交学概论》。

本书坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻理论联系实际、外交学理与外交实务并重的原则，在探讨外交学的研究对象、学科范围，以及外交学与其他交叉学科关系的基础上，初步建立了《外交学概论》的学科体系和框架。本书从总的方面系统地阐述了外交的起源与历史演变，当代外交的基本准则、规则与惯例，外交机构的组成与外交代表，使馆和外交人员的特权与豁免，当代外交的方式与类型，外交交涉与谈判，国际组织、国际会议与国际条约，以及现代外交与其他各个领域的关系。同时，本书又概括地论述了中国外交理论与实践、中国的外交风格与特色，结合中国外交实践经验阐述了外交业务与技术，以及中国外交队伍的建设等问题。

鉴于外交主要是以国家与国家的关系为研究对象，同时各国又

应遵守国际公认的一些外交规范、制度与惯例，因此我们在阐明一般的外交学理和实务中，参考和借鉴了国外学者的有关研究成果，但作为中国的外交学，我们在各个课题中都侧重研究中国的外交理论与实践。中国老一辈无产阶级革命家和战略家毛泽东、周恩来、邓小平等是中华人民共和国外交的卓越代表和奠基人，他们对战后国际关系和中国外交的科学论述，他们的外交思想与实践、外交风格与艺术，都为中国外交学的研究和建设奠定了坚实的基础。

当前的世界正面对21世纪的机遇与挑战，国际风云多变，国际交往频繁，外交业务不断开拓和创新，由此当代外交学中新的研究课题也随之增多。我们必须进一步学习《毛泽东外交文选》、《周恩来外交文选》、《邓小平文选》，以及新时期江泽民等其他党和国家领导人的重要论述，认真贯彻党的十六大的精神，跟上时代前进的步伐，把握国际局势发展的趋势，立足实施中国独立自主的和平外交政策，及时总结中国外交实践的新经验，探索日益发展的当代外交的新规律，才能在现有的研究成果的基础上更好地充实和完善中国外交学的建设。

本书1997年版由外交学院负责组织编著，具体由鲁毅牵头策划组成六人编著组，拟定编著框架，按章分工撰稿，集体讨论后由原著者进行修改，又经鲁毅、黄金祺、王德仁、周启朋对各章分工做进一步的修改和补充，最后由黄金祺统稿修订完成。各章的撰稿人是：本书框架、前言、绪论：鲁毅；第1章：杨闯；第2章：黄金祺；第3章：谢鹏、黄金祺；第4章：王德仁；第5、6章：周启朋；第7、8章：王德仁；第9章：黄金祺；第10章：杨闯；第11章：谢鹏、王德仁；第12章：谢鹏、黄金祺；第13章：鲁毅。现借本书再版之际，由原作者按分工的各章进行了修改和补充。

蒙国务委员唐家璇在任外交部长期间为本书的再版题词，给以鼓励和期望，谨表示衷心的感谢。

本书收入《维也纳外交关系公约》作为附录，凡书中引用公约条款，请参阅附录。书中凡援引《联合国宪章》条款也请参阅《联

合国宪章》，不另注出处。

原书在撰稿、讨论和修改过程中，外交部有关部门和一些老大使、世界知识出版社的负责人，以及外交学院的有关领导和教师曾给予热情的支持与指导，谨在此表示衷心的感谢。“万事开头难。”由于我们对外交学的研究开始不久，又受学术水平和实际经验的限制，本书无论在学科体系、内容阐述和文字表达等方面都会有不少缺陷，特别在外交学中国化方面更感到还很不足。恳请有关专家、同行和读者批评指正。如果本书的再版能对中国外交学的建设引发进一步的探索和研讨，这将是我们最大的愉快和安慰，而这也正是我们编著本书的主要目的。

**编著者**

2003年10月于外交学院

# 绪　论

中华人民共和国建国初期，周恩来总理兼外交部长在外交部成立大会上的重要讲话中，首次谈到外交学的建设问题。他明确指出："关于外交工作，特别是同帝国主义斗争，我们不能说没有一点经验。抗战以来十多年，我们当然是有些对外斗争经验的，但是经过整理，使它科学化系统化而成为一门学问，还没有开始。""我们应当把外交学中国化，但是现在还做不到。"①周恩来向中国外交战线的科研工作者明确地提出了创立中国自己的外交学的重要任务。

建国五十多年来，国际国内形势发生了巨大变化，中国对外坚持独立自主的和平外交政策，在外交工作中不断取得新的成就，国际地位和国际声誉越来越高。特别是从党的十一届三中全会到十六大以来，根据国内外形势的新发展和新变化，对外交政策进行了及时的重大调整，使之更为完善，从而打开了外交工作的新局面，在国际上发挥了重要作用和影响。中国在外交实践中积累的丰富经验、形成的独特外交风格和发展的外交理论观点，为实现周恩来建立中国外交学的遗愿，提供了现实的可能性和十分有利的条件。

遵照周恩来的遗愿，建立"中国化的外交学"应是我们工作的一项重大课题。我们要认真学习毛泽东、周恩来、邓小平、江泽民等党和国家领导人的外交思想和实践，学习外交战线老外交家和实际工作者的外交实践经验，并参考和借鉴国内外学者关于外交学和外交业务与技术的科研成果，坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小

平理论以及“三个代表”重要思想为指导，逐步建设好外交学这门新的重要学科。

## 一、外交的概念和特性

什么是外交？“外交”一词在中国古代已经出现，如《墨子》中说：“近者不亲，无务来远，亲戚不附，无务外交。”《国语》中说：“乃厚其外交而勉之，以报其德。”这里乃是指“人臣私见诸侯”，或指与朋友、与外人的交际，并非今日“外交”的含义。中国自古以来就有外交，但古代中国称外交为“外事”，清末曾称“外务”。“外交”一词具有今天的含义，即指国家在国际关系中的交往与交涉，是中世纪后期，特别是近代以来国际关系发展的结果。欧美语言中的“外交”，如英语的“diplomacy”，法语的“diplomatie”，俄语的“дипломатия”，等等，大多源自希腊语，罗马字母拼写为“diploma”。希腊语的原词义是指古希腊君主或元老院派遣使节时所颁发的证明其身份的“双重折叠”的特许证书，或这种证书的“副本”。从这个词里后来演变出“外交”一词。

外交的定义，国外学者论述颇多，但观点歧异，众说纷纭。其中有代表性的定义如下：

英国外交官萨道义（Satow）在其所著的《外交实践指南》一书中认为：“外交是运用智力和机智处理各独立国家的政府之间的官方关系，有时也推广到独立国家和附庸国家之间的关系；或者更简单地说，是指以和平手段处理国与国之间的事务。”②

《牛津英文字典》认为：“外交就是用谈判的方式来处理国际关系；是大使和使节用来调整和处理国际关系的方法；是外交官的业务或技术。”③

美国《韦伯斯特词典》的解释是：“驾驭国际谈判的艺术。”④英国《朗曼现代英语词典》的解释是：“有关国际关系的科学”。⑤

原苏联外交部长葛罗米柯等主编的《外交辞典》(新版)认为:“外交是各国首脑、政府和专门涉外机构所进行的正式活动,旨在通过谈判、文书往来和其他手段来实现由统治阶级利益所决定的国家对外政策方面的目标和任务,以及捍卫该国在国外的权利和利益。”⑥维辛斯基等主编的《外交辞典》(原版)中曾指出:“在某种意义上说,外交是对外政策的工具。对外政策实质上不仅决定外交的内容,而且也决定外交的性质和方法。”⑦

我们中国学者对外交的定义,有代表性的见于《辞海》,它对外交的解释是:外交是国家为实行其对外政策,由国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机关等进行的诸如访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织等对外活动。外交是国家实现其对外政策的重要手段。

在新的形势下,外交这一概念虽然更为广泛,表述不尽相同,但其含义和特点基本上可归纳为以下几个方面:

第一,外交与主权的关系。外交是独立国家对外行使主权的行为,处理的是国与国之间的关系,所以主权国家既是国际关系和国际法的主体,也是外交的主体。只有主权国家才享有外交权,外交权是主权的一个属性。

第二,外交与外交政策的关系。从前面提到的对外交所下的各种定义看,外交都被认为是一国实施其对外政策的手段。这些定义都不涉及一国奉行什么样的对外政策或外交政策,因而这样的定义旨在普遍适用于所有主权国家。但任何国家都有由其最高决策机关根据国际形势和战略格局的变化,为维护本国利益,争取有利于本国的国际环境而制定的或调整的外交政策。不同国家的外交政策不同,甚至截然不同,所以外交对于所有国家虽同为实施本国外交政策的手段,但不同的外交政策却决定了不同国家所从事的外交的性质、内容、风格和方法。这就形成了形态和类别迥异的外交。这说明外交同外交政策是既有区别又有联系的两个概念。外交是实施外交政策的重要手段(不是惟一手段),没有外交这一手段,外交政

策难以实施，而没有外交政策，外交也不成其为一种手段。所以一般我们使用外交一词时既包括一般意义上的外交，也包括具体形态和类别的外交。但凡具体谈及外交时，都在外交前加一限定词，以表明其不同形态和类别，如独立自主的和平外交、强权外交、经济外交、多边外交、全方位外交，等等。外交学不仅应为一般意义上的外交，或严格意义上的外交下一普遍适用的科学定义，也应探讨形态和类别日益扩大的各种外交。

第三，外交主要是官方的对外活动。国家为实现其外交政策的战略目的和任务而开展的对外活动，主要由正式代表国家的官员和机构来进行，即由国家元首、政府首脑、外交部长及其他经正式授权的外交代表以及以国家、政府、外交部及常驻外交代表机关名义进行的正式的官方活动。外交工作的主要任务是处理国家之间的关系，主要对象是各国政府及其当权者。因此，尽管国家间的交往可以有官方的、半官方的、民间的多种形式，但外交问题的真正解决必须通过官方的正式活动。

第四，外交的活动方式与手段。国家间或国际组织间通过外交途径解决双边或多边问题采用的是和平手段，一般包括访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织等。但如前所说，外交是推行一国对外政策和解决对外问题的重要手段，但不是惟一的手段。一国推行对外政策常需同时或交替使用各种综合手段。譬如，外交与军事就紧密相联，常常互相配合。这是国际关系的历史和现实所证明了的。

第五，外交是一种科学和艺术。外交本身是和平处理国家关系的科学和艺术。国际上一般认为国家间的双边或多边谈判是外交的最重要的活动方式，因而外交谈判也最能体现外交是一门科学和艺术。各级外交官均应认识和掌握外交这门科学和艺术，具有从事外交事务的优秀品德和业务素质、以及具有善于谈判和社交的能力。

第六，外交是内政的延续。由于各国的社会制度、意识形态、价值观念不同，各国统治阶级所追求的战略目标和利益不同，因而

其制定和推行的对外政策也各异。从实质上说，外交活动的方式和方法、外交行为的内容和性质，一般都是由国家的根本制度和利益所决定的，并具有阶级性。这方面的问题，从本书有关章节所论述的外交的起源与历史演变中可以了解其概貌。

第七，外交与综合国力。综合国力是一国外交的基础和后盾。战争是综合国力的较量，外交也是。谈不谈判，谈判达成什么结果，谈判各方各做出多少让步，都取决于当时各方的综合国力。

第八，外交有正义与非正义之分。从各国奉行的不同对外政策中我们可以明显看到，外交同战争一样有正义与非正义之分，采用的手段也有正当与不正当之分。当今外交已存在区分正义与非正义的为国际所公认的客观标准，这就是以主权平等为主导的联合国原则及和平共处五项原则。本书也有专门的章节论述。

第九，外交工作授权有限。外交涉及国家最高利益，外交决策权都在一国最高决策机关。各级外交代表和机构在具体执行中虽有一定的机动权，但凡涉及决策问题均无权自行其是，因而授权有限。一般说来，“外交无小事”。

综上所述，我们认为外交的定义可简要地概述如下：

**外交是以主权国家为主体，通过正式代表国家的机构与人员的官方行为，使用交涉、谈判和其他和平方式对外行使主权，以处理国家关系和参与国际事务，是一国维护本国利益及实施其对外政策的重要手段；不同的对外政策形成不同形态和类别的外交。如简而言之，广而言之，外交指任何以主权国家为主体，通过和平方式，对国家间关系和国际事务的处理。**

周恩来曾提出这样一个问题：“外交是国家和国家间的关系，还是人民和人民间的关系？外交工作是以国家为对象，还是以人民为对象？”他接着明确回答说：“就外交工作来说，则是以国家和国家的关系为对象的。外交是通过国家和国家的关系这个形式来进行的，但落脚点还是在影响和争取人民，这是辩证的。这一点要搞清楚。”⑧这说明，外交工作只能通过建立和发展国家间的正常关系，

既维护本国的独立、主权和国家利益，又尊重别国的主权和正当权益，并维护各国人民的根本利益，才能争取人民，广交朋友，打开和扩展外交局面。中国一贯奉行独立自主的和平外交政策，维护世界多样性，促进世界多极化和国际关系民主化，主张在和平共处五项原则的基础上发展同各国的正常关系，并且倡议在这一基础上建立公正合理的国际政治经济新秩序，以促进世界的和平与发展。中国的对外政策及其外交活动在国际关系中赢得了崇高的声誉。

由于当今的世界局势复杂多变，国际间充满了各种矛盾和利害冲突。传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织，恐怖主义危害上升。霸权主义和强权政治有新的表现。民族宗教矛盾和边界、领土争端导致的局部冲突时起时伏，从而使国际局势经常动荡不安。因此，做外交工作或处理对外关系，正如江泽民所指出的，必须坚持“两点论”：既要讲经济，又要讲政治；既要讲友好，又要讲斗争；既要讲原则，又要讲策略。[⑨]这一科学论断既是对中国外交实践经验的高度概括，也为中国当前和今后的外交工作明确了指导原则。

## 二、外交学的研究对象、范围与指导思想

每一门学科都有自己的科学对象和研究领域，正如毛泽东所指出的：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”[⑩]

外交学作为国际政治学的一门分支学科，是以国家对外行使主权的外交行为这一领域所特有的矛盾性为主要研究对象，也就是研究国家实行其对外政策的外交实践经验，并探索外交行为的规律性的学科。作为中国的外交学，尤应着重研究和总结本国的外交思想、风格和外交实践经验。

但是，外交学的研究对象问题，如同外交的定义一样，各国学者的见解也不尽相同。有的强调研究外交的实务和技术，有的强调研究外交的学理和规律，也有的主张研究外交的学理和技术并重，两者关系密切，相辅相成。顾少川曾说："外交固不能脱离事实，尤不能脱离学理。前者为外交术，后者为外交学。无外交学则不能有外交术。学理与技术，盖外交前进之双轮也。"[11]还有人认为："有术无学则失之黠，有学无术则失之虚。"[12]

我们认为，周恩来总理关于建立中国化外交学的倡议中已经明确说明：应把我们的对外斗争经验，"按照马克思列宁主义观点整理"，"使它科学化系统化而成为一门学问"；同时又指出："我们虽然可以翻译几本兄弟国家如苏联的外交学，或者翻译一套资产阶级国家的外交学，但前者只能做为借鉴，而后者从马克思列宁主义的观点来看，是不科学的。"[13]在这里，既强调了研究外交学应以马列主义唯物史观和唯物辩证法为指导，也阐明了研究外交学应坚持理论与实际相结合、学理与实务并举的原则。也就是应将丰富的外交实践经验加以科学的概括和总结，探讨其学理和规律，并懂得外交业务和技术，以指导新的外交实践。这是十分清楚的。应当指出，外交学如同其他社会科学一样，各国学者对外交学的探讨有着不同的观点和方法，并有各自不同的学科体系和学术见解。

关于外交学的理论研究和探索有一个漫长的历史过程。从中世纪末和近代初期以来，随着大国间外交关系的发展，有的法学家和其他的学者开始研究外交活动的实际经验、寻求解决国际争端与外交纠纷的方法，以及探索外交的原则、规范、惯例和技术等问题，从而使外交法、国际法、外交学得到了逐步发展。如国际法科学的鼻祖 H·格劳秀斯（Grotius，H）的《战争与和平法》（1625 年），有专章叙述使节的权利；A·威克法尔（Wicguefort，A）的《使节及其职权》（1676 年），曾长期是西方外交官的必备指南。[14]随后有 O·克劳斯克（Krausko，O）的《现代外交学的发展》、L·奥本海（Oppenheim，L）的《国际法》、R·项纳（Genct，R）的《外交学





与外交法》、马尔丹斯（Martens）的《外交学》、E·萨道义（Satow，E）的《外交实践指南》、哈罗德·尼科松（Harold Nicolson）的《外交学》、维辛斯基和葛罗米柯等先后主编的《外交辞典》，B·森（B. Sen）的《外交人员国际法与实践指南》，以及其他一些外交学的专著或论文集等书问世。另外，还有一些世界外交史和国别外交史出版。

在中国，关于外交学译著最早的是《外交精义》（从日文翻译）。20世纪二三十年代出版的著作有刘达人的《外交科学概论》、廖德珍的《外交学》、杨振先的《外交学原理》、杨熙时的《现代外交学》。解放后翻译出版的有哈罗德·尼科松的《外交学》、萨道义的《外交实践指南》、维辛斯基等主编的《外交辞典》、R·G·费尔萨姆（Feltham，R. G）的《外交手册》、埃里克·克拉克（Eric Clark）的《外交官生涯》、马丁·梅耶（Martin Mayer）的《外交官》、埃尔默·普利施科（Elmer Plischke）的《首脑外交》等。[15]最近几年，中国学者以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，已编写和出版了多部外交学方面的著作和几种有关外交技术的知识性读物。

外交学的研究范围与领域，各国学者在其研究成果中也反映了不同的看法。一般认为，外交学主要研究外交为实施国家对外政策所涉及的各种专门知识和技术，同时也涉及外交理论、原则、制度、规范、历史、策略和技术等各个领域。如以英国外交官哈罗德·尼科松的《外交学》[16]为例，全书10章涉及：正规化外交的起源、外交理论的发展、从旧式外交向新式外交转变、民主的外交、理想的外交家、欧洲外交的几种类型、最近外交实践的变迁、外交程序要点、外交官制、外交用语等。我们撰写本书尽力从全面的视角来建立学科体系，并注意突出重点，有侧重地进行系统论述。既有专章论述外交的起源与历史演变、现代外交与其他领域的关系；又有专章阐明当代外交的基本准则、规则与惯例、当代外交的方式、外交机构、外交代表、外交特权与豁免、外交交涉与谈判、国

际会议、国际组织与国际条约，以及外交业务与技术；还重点地阐述了新中国的外交理论与实践、外交风格与特色，以及外交官的素质要求、遴选与培训问题。考虑到有些课题涉及国际法的学科对象与研究领域，在各章中力求概括介绍与分析。

随着国际形势的发展和高科技对国际关系的影响，当前有关现代外交的论著，其研究的领域越来越宽，其阐述的范围也越来越广，而本书则着重介绍和阐明外交学的基本学理，以及最重要的外交业务与技术。

我们编著这部《外交学概论》是坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻理论与实际相结合的原则，力求做到外交学理与外交实务并重。周恩来倡导的要以马克思列宁主义观点把外交经验加以整理，使之科学化和系统化，而成为一门学问，这是我们撰写外交学和今后进一步研究外交学的根本指导思想和方向。

其次，我们尽可能地突出外交学的科学对象，明确外交学的研究领域，避免与交叉学科的过多重复。本书在涉及国际政治学、国际关系史学、国际法学、外交史学、世界经济学等学科的内容时，力求突出外交学本学科的重点，需详则详，需简则简。

第三，注意以现代外交、特别是以中国的外交理论与外交实践为研究的重点，尤其着重研究和体现新中国外交的奠基人和卓越代表毛泽东、周恩来、邓小平的外交思想与实践。《毛泽东外交文选》、《周恩来外交文选》、《邓小平文选》以及江泽民等的重要论述，为我们提供了学习和研究中国外交理论与实践的珍贵文献。他们对战后国际关系和新中国外交的科学论述，他们波澜壮阔的外交实践、独具特色的外交艺术和风格，为中国外交学奠定了坚实的基础。

第四，我们还注意系统地介绍国际公认的当代外交基本准则、当代外交所遵循的规则、制度和惯例，以及一般的外交业务与技术等，以便于了解和熟悉外交学所涉及的广泛领域及其发展概况。

## 三、外交学与其他交叉学科的关系

在当代，随着国际风云的变幻、新科学技术的发展以及人类社会活动领域的不断扩大，各国学术界面临着一系列新的研究课题，需要从理论和实践的结合上给以科学回答。因此，当代学科的分化和综合的趋势并驾齐驱。据不完全统计，学科总量已达三千门之多；同时，也出现了边缘性、综合性的交叉学科。不仅原有的学科的研究领域日益扩展，而且新兴学科又不断兴起。社会科学与自然科学的相互渗透也在发展中。数学方法和电子计算机在社会领域的应用日益普遍；系统论、控制论、信息论等横向科学的原理与方法已广泛地为社会科学所借鉴。在这种趋势下，跨学科、学科群的出现是必然的现象。

外交被看作是“外交家的业务或艺术”，或是“谈判的科学或艺术”。[17]外交学既然是对外交实践经验进行理论和规律性的探索，因而研究领域十分广泛，不能不与有关学科有所交叉。按照马克思主义的认识论，只有认识事物矛盾的普遍性，才能发现事物运动发展的普遍原因和普遍根据；但是，如不研究矛盾的特殊性，就无从发现事物运动发展的特殊原因和特殊根据，也就无从辨别事物，无从区分科学研究的对象和领域。故此，处理好外交学与交叉学科的关系，突出本学科所具有的特殊研究对象和领域，其本身就是一个重要的研究课题。

一般说来，除外交史、外交政策比较研究学科与外交学的研究领域密不可分外，同外交学有着交叉关系的学科，主要是国际政治学、国际经济学、国际法学等。

**国际政治学**　主要是研究和认识国际社会中国家与国家集团的行为表现、结构体系、基本特点、政治思潮，并探讨国际政治关系发展变化的规律。当代国际政治已发展为一种多层次、多方位的结

构体系，国际政治参与者日益增多，各种矛盾与竞争日益深化，新科技革命影响不断扩大，因而，国际政治学的研究领域越来越广泛。研究外交学，不能脱离对国际政治学的研究，即对国际关系理论、历史和现状的研究。

首先是国际关系理论。中国的国际关系理论是以马克思主义为指导，从国际政治、经济、军事、文化和其他各种关系的整体上，探索国际关系运行和演变的规律。特别在当代，应对国际多元政治中的国际关系及其种种表现，在理论上进行科学的探讨和认识，这对国家的对外政策决策和外交实践是十分重要的。如中国共产党关于和平与发展是当代世界的主题这一科学理论观点，就是对当代国际关系的本质特征的认识。至于西方的国际关系学，也是对国际政治行为进行理论探索，在不同的时期曾有理想主义、现实主义、行为主义、新现实主义以及其他学派和思潮，我们应持科学态度进行评价，有鉴别地为我所用。

其次是国际关系史学科。它主要是研究国与国（包括国际组织）之间的政治、经济、军事、文化等关系，而着重的是研究国际政治关系的历史发展进程及其规律。这门学科也是世界史的分支学科。熟悉和掌握国际关系史的专业知识，对研究外交学是必不可少的。如外交的起源、传统外交到现代外交的演变、外交基本准则与惯例的形成、国际会议与国际条约的背景、国际法的来源与发展、现代国际法的动向等，无不与国际关系的历史发展进程有着密切关系。

第三是国际关系现状研究。它主要是探讨和分析当前国际关系的政治经济战略格局、重大国际问题的形成与症结、国际形势发展的态势与特点、各国外交战略和政策的调整变化，并预测国际关系发展的新动向、新趋势。在高科技飞速发展及其对国际关系产生重大影响的新形势下，只有加强对当前国际关系和重大国际问题的开拓性研究，才能开阔视野，增强适应能力。外交学应跟上时代前进的步伐，总结新的外交实践经验，才能适应形势的需要，为开创现

代外交新局面服务。

**国际经济学** 它主要是研究从世界经济形成以来，世界范围内的经济关系，以及国际生产关系和各国经济发展中的一些整体性和综合性的重大问题，并不断研究世界经济的新现象，解决新问题，从而揭示世界经济的运动形式和发展规律。在当代，各国的外交越来越重视经济外交，要求外交官熟悉世界经济的专业知识，掌握经济调研的基本技能，为本国的经济发展和国际经济交流服务。因而，对世界经济结构、国际贸易、国际金融、国际投资、国际货币体系、国际经济技术援助、欧洲经济共同体、各国的经济战略、东西及南北经济关系、国际经济新秩序，以及世界人口、资源、环保，等等，都应有概括的了解和基本的知识。这些问题虽不是外交学的研究对象，但对拓宽外交学的研究领域都有重大影响。经济外交已成为外交活动的重要组成部分。特别是 21 世纪这个高科技的世纪，国际外交舞台必将进一步显示出经济外交，甚至科技外交的特殊意义。

**国际法学** 国际法中的国际公法与外交学有着广泛的交叉关系。国际法是调整国家间相互关系的有约束力的原则、规则、规章和制度的总称，它与国际关系密切相关，是在国际关系中产生，又随国际关系的发展而发展。国际法的主体主要是主权国家；国际法的渊源是国际条约和国际习惯；国际法是基于各国协议而具有法律约束力，而不是由超国家的强制机构来实施；因而国际法是法律的一个特殊体系。自从威斯特伐利亚和约（1648 年）标志近代国际法诞生后，该学科不断有所发展。但传统国际法的内容主要是和平法、战争法、中立法等内容。第一次世界大战和俄国十月革命后开始形成现代国际法。特别在第二次世界大战后，随着新独立国家的崛起，联合国的创建和《联合国宪章》的诞生，其他全球性和地域性国际组织的增多，世界经济关系与经济秩序的变动，以及新的高科技的迅猛发展，现代国际法的内容日益丰富，范围更为广泛，产生了不少新的内容。如外交关系法、海洋法、国际航空法、外层空

间法、国际经济法、国际组织法、条约法，等等。[18]国际法的原则、规则和规章、制度，相当部分都与外交学的研究内容有关。当今世界由近200个制度和类型不同的主权国家组成，绝大部分又为联合国成员，这使《联合国宪章》所规定的宗旨和原则成为国际公认的指导当代国际关系和外交的国际法。故外交学被认为是“实用的国际法”。国际法是一门重要的外交专业课程，它的研究对象和学科领域不是外交学所能替代的，因此，妥善处理两者的交叉关系，突出外交学的特色，既重外交学理，又重外交实践，建立中国化的外交学的新体系，是十分重要的。

综上所述，外交学虽与其他学科互相交叉，相互渗透，但它又是一门独立的、具有特定研究领域的学科。因此，只要能充分吸收和应用有关学科的新的科研成果，参考各国外交学的专著并注意研究其现状、动态和发展趋势，认真总结我国外交实践的丰富经验，有计划地开展课题研讨，使之系统化、科学化，必能逐步建立和完善中国外交学的科学体系，把这门学科建设好。

## 四、建设具有中国特色的当代外交学的意义

在和平与发展成为当代世界两大主题的情况下，建设外交学，普及外交学，不仅是专门从事外交的实际工作者的业务需要，也是一切从事外经、外贸、文化交流、科技合作、国际交往等涉外工作者的普遍需要。

首先，系统地学习和掌握外交学的学理和业务知识，有利于提高外交人员从事外交实践活动的自觉性和预见性，更好地发挥自己的聪明才智和开拓精神，为进一步开拓中国外交的新局面作出应有的贡献。

中华人民共和国的诞生，标志着中国历史开始了新纪元，中国外交展开了新篇章。新中国外交在毛泽东、周恩来、邓小平以及江

泽民等亲自掌舵和决策之下，一贯坚持独立自主的和平外交政策，积极开展外交活动，广泛发展对外关系，经过50多年来的实践，经受住了严峻的考验，在国际上为和平与发展发挥了重要作用和影响。新中国外交的伟大成就主要表现为：它顶住了超级大国的压力，维护了国家的独立、主权和尊严；它倡导和坚持和平共处五项原则，为建立新型的国际关系树立了光辉范例；它遵循国际主义原则，为反殖、反帝和反霸，为和平与发展以及人类进步事业作出了自己的贡献；它为祖国社会主义现代化建设，赢得了日益有利的国际环境和条件；它在国际交往和外交实践中形成了一套具有中国特色的外交风格和艺术，赢得了越来越多的朋友，开创了外交新局面。

因此，中国外交工作者既要熟悉国际社会中各国外交，从传统外交到现代外交的准则、制度、惯例、方式和技术；更应着重学习当代中国外交理论和实践经验，特别是毛泽东、周恩来、邓小平、江泽民等外交战略家的外交思想、实践和风格。建国以来，中国外交人员在实践中积累了丰富的经验，但随着新的高科技的发展，国际形势的剧变，以及国内全面改革的深化，中国外交人员无一不面临着外交实践中需要研究的新情况，需要解决的新问题。如各国国家发展战略与对外政策的新调整，国际战略格局的变化及其发展趋势，当代世界的和平与发展以及裁军的新动向，多边外交与经济外交在现代外交实践中的作用和规律，以及外交与文化、外交与科技、外交与哲学、外交与信息等领域的开拓性研究，等等。只有不断地研究新课题，总结新经验，才能尽量避免工作中的盲目性，提高贯彻执行外交政策的自觉性、预见性、创造性。

其次，建设和学习具有中国特色的当代外交学，是培养和造就新一代外交人员，使其熟悉和掌握外交理论和业务知识，打好业务基础之必需。

为适应中国四化建设和对外开放形势的需要，邓小平曾指出："教育要面向现代化，面向世界，面向未来。"中共中央关于改革学

校思想品德和政治理论课程教学的通知中强调："应向学生介绍当代世界政治经济的基本情况，国际关系的基础知识，帮助学生开阔视野，使他们在对外开放的环境下有坚定的立场和较强的适应能力。"因此，在一般高等院校开设了《当代世界政治经济和国际关系》这门新课。作为未来的新一代外交人员，不仅要学习掌握世界政治、世界历史、世界经济、国际关系的基础知识，以及锻炼和提高观察、分析当代国际形势及国际问题的能力，而且要系统学习国际关系理论、世界经济、外国政治制度、中国对外关系、国际公法、国际私法等专业课程，扩大知识领域，提高业务水平。外交是一门科学，也是一门艺术，新一代的外交人员都有必要学习外交学，熟悉一般的外交学理、外交历史、外交制度、外交方式、外交业务与技术、外交与其他领域的关系，特别是应熟知中国的外交理论和实践。这样，既可以明确地了解外交工作对维护国家的独立与主权、发展国际合作与交流、促进世界和平与发展的重要意义，增强将来担负外交职责的光荣感和责任感；又可以概括地认识作为新一代的外交人员所应具备的政治素质和业务才能，培养优秀的思想品德，学好理论、语言和各种专业知识的自觉性和主动性。当前形势对外交人员的要求越来越高，外交人员如不根据外交工作的实际需要，通过刻苦学习打好基本功，是难以胜任工作的。

第三，建设外交学，普及外交知识，对一切从事外经、外贸、国际文化交流、国际友好往来等涉外工作者，以及对于开展民间外交（人民外交）都是必要的、有益的。

根据新时期我国改革开放与四化建设任务的需要和国际形势的新发展，中国始终不渝地坚持独立自主的和平外交政策，把反对霸权主义、维护世界和平、发展同各国的友好合作和促进共同发展，作为自己对外工作的根本目标，从而使中国的外交工作在国际事务中掌握了更多的主动权，发挥了更大的作用和影响。当前，中国已同约165个国家建立了外交关系，同更多的国家和地区开展了经济贸易往来，而科技、文化、体育等友好交往更为普遍和频繁。中国

还积极而广泛地参加各种国际组织，开展多边外交活动，努力增进在各个领域的国际间合作，取得了显著的成效。

中共中央政治局曾指出："我们要继续坚持对外开放的政策，并把加强国际经济、科技合作摆到对外工作的更加重要地位。"在这种情况下，不仅外交工作范围更宽了，对外交人员的要求更高了，而且要求他们能配合经济、科技各部门做好多层次、多渠道、多方位的外事工作，才能适应形势的要求。而从事各类涉外工作的人员除学习掌握本领域本行业的业务与技能外，也都要娴习外交学，熟悉对外政策，懂得国际法知识，学习外交常识，否则，也将难以适应对外开放的需要和做好各类涉外工作。

中国的外交学尚属初创，要按照周恩来生前的倡议，将外交实践经验加以系统化和科学化，使之成为有中国特色的具有科学体系的当代外交学，还有一个坚持不断的研究和探索过程，这需要外交实际工作者和外交理论工作者共同努力，协同攻关。

**注释：**

① 周恩来：《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 1 页。

② 〔英〕戈尔·布思主编：《萨道义外交实践指南》，上海译文出版社 1984 年版，第 3 页。

③ 转引自〔英〕哈罗德·尼科松：《外交学》，世界知识出版社 1957 年版，第 23—24 页。

④ 〔美〕《韦伯斯特英语词典》，大百科全书 1979 年版，上卷第 515 页。

⑤ 〔英〕《朗曼现代英语词典》，1976 年版，第 296 页。

⑥ 〔苏〕葛罗米柯等主编：《外交辞典》，莫斯科科学出版社 1984 年版，第一卷第 327—329 页。

⑦ 〔苏〕维辛斯基等主编：《外交辞典》，东方出版社 1986 年版，第 491 页。

⑧ 周恩来：《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 52 页。

⑨ 《人民日报》1989 年 7 月 13 日。

⑩ 毛泽东：《毛泽东选集》第一卷，人民出版社 1967 年版，第 284 页。

⑪⑫ 刘达人：《外交科学概论》，中华书店 1937 年 7 月版，第 4—6 页。

⑬ 同①。

⑭ 〔苏〕波将金等编：《外交史》第1卷（上），第305—307页。

⑮ 参考本书各章的注释。

⑯ 同③。

⑰ 同②。

⑱ 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社1981年版，第1—25页。

# 第一章

# 外交的起源与外交的历史演变

## 一、自古以来就有外交

**外交的起源与产生** 外交作为国与国之间的交往和交涉，不是现代才有的现象，而是古已有之，甚至在产生国家之前已有外交的萌芽。在原始社会末期，随着私有制的产生，部落与部落之间、部落联盟与部落联盟之间已有派遣使者进行谈判的做法。英国外交学家哈罗德·尼科松认为："如果把外交看作是处理一群人和另一群人之间关系的正常行为，那它早在人类有历史记载以前就存在了。"①"即使在史前时期，一群野蛮人和另一群野蛮人在竟日战斗以后，有时也愿意谈判休战一时，以便收集伤员和掩埋死者。"②他认为，在原始社会末期已形成了外交惯例，即送信的谈判使者享有一般战士所没有的特权和豁免，其人身被认为是神圣不可侵犯的。

在古希腊神话中，赫尔墨斯（Hermes）被崇拜为使节和传令官的庇护神。在荷马史诗《伊利亚特》中，多次描绘了使节和传令官的形象。这证明了在原始社会末期的军事民主制向奴隶制过渡的时期已有外交萌芽。前苏联学者也认为："在氏族社会已经有了外交萌芽。"③在野蛮的部落之间已经存在诸如谈判和缔结协定的交往。相传中国的黄帝公孙轩辕为中原各族的共同祖先。炎帝扰乱各部落，黄帝受各部落的拥戴，联合击败炎帝，后又联合击杀蚩尤，



黄帝因而由部落首领被拥戴为部落联盟领袖。这一联合击敌的传说更是外交与军事密切配合的生动故事。这其间的外交活动尽管缺乏翔实的记载，其内容、形式和方法也都是原始的，但毕竟表明史前已有外交。

真正严格意义上的外交是在奴隶制国家产生以后，又发生奴隶制国家之间的交往和交涉而出现和发展的。根据历史唯物主义观点，外交的产生必须有如下条件为前提：(1) 产生了阶级和国家；(2) 生产力的发展使各国之间的交往产生了必要性和可能性；(3) 人类文明的发展产生了各国共同认可的道德观念和行为准则。人类社会在奴隶制时代已经具有了这些条件。因此可以说，早期奴隶制国家已有严格意义上的外交。外交是人类文明发展的必然产物。中国、印度、埃及、希腊和罗马等文明古国的外交都说明这一点。

**古代中国的外交**　中国早在奴隶制的夏、商、西周时期，已有国数千，诸侯之间往来频繁。据《淮南子》所记："禹……焚甲兵，施之以德，海外宾服，四夷纳职；会诸侯于涂山，执玉帛者万国。"④相传大禹品德高尚，仁可亲，言可信，治洪水三过家门而不入。开九州，通九道，陂九泽，度九山，治水有功。于是，舜帝对天明誓，推荐禹继承他的帝位。17 年后，舜帝崩。三年国丧结束后，禹为让舜之子商均继位，而自己避于阳城。天下诸侯皆服禹，朝拜禹为帝。⑤于是乃有会诸侯于涂山之举。

夏、商、周三朝，不仅有天子与诸侯之间的来往，也有诸侯之间的交往。正是由于这种交往促使产生中国早期的外交规则。据《周礼·春官》记载，西周已设典礼官，这个典礼的官名曰宗伯，"使帅其属而掌邦礼"⑥以辅佐国王与诸侯邦国往来。大宗伯的职责就是"以宾礼亲邦国：春见曰朝，夏见曰宗，秋见曰觐，冬见曰遇；殷见曰同，时聘曰问，殷覜曰视……以嘉礼亲万民；以脉膰之礼亲兄弟之国，以贺庆之礼亲异姓之国。……以丧礼哀死亡，以吊礼哀祸灾，以禬礼哀围败，以恤礼哀寇乱，以宾礼亲邦国。"⑦西周不仅形成外交礼仪，而且设立了大宗伯、小宗伯、司市、司门等官

吏。大宗伯、小宗伯掌管国家的外事往来的礼宾，司市兼管外商外贸，司门办理关税事宜。还设有象胥，即翻译一职。可见西周外交的发展。

中国的春秋战国时期是从奴隶制向封建社会过渡、并在战国时代确立封建制的大转变时期，更是举世公认的外交活动非常活跃的时期。“春秋之世，周室衰微而诸侯强盛，朝聘以修好，报拜以尽礼，庆吊以通交，救恤以共存，会同以为政，盟誓以结信。”⑧当时的诸侯国之间外交已相当发达，并形成了礼、信、敬、义等外交规则。春秋战国时期的礼分朝礼、聘礼、会礼、盟礼、军礼、戎礼等。遵守礼，即是遵守各诸侯国公认的外交规则。信，即为信守诺言，遵守信义。古代筑土为坛，杀牲歃血、载书、告神为盟，就是取信的表达仪式。敬即国家交往的礼仪，遵守各国认同的礼仪，尊重代表国王的外国使者。义即处理各诸侯国之间关系的国际公理。违反义，即等于违反当时各国认可的“国际法”，必招致各诸侯国谴责。战国七雄以实力争天下，但也主张不把战争作为对外政策的惟一手段，而是提倡外交在战争之上，“先礼而后兵”。

春秋战国时代的外交使节按其出使使命分为会盟之专使、聘问通好之使、通命示整之使、庆贺吊丧之使，都是由国王任命，代表国王出使他国处理邦交关系的。会盟专使是缔结重要军事、政治协定而受命于国王的使臣。聘问通好之使，即古代诸侯之间或诸侯与天子之间为表达问候、友好的使节。通命示整之使，即战争期间受命绝交、通牒、宣战的使臣。庆贺吊丧之使为代表国王对别国国王婚丧嫁娶分别表示祝贺、哀悼之使节。春秋时外交官已有相、使、介的等级划分。相，相当于今日的外交部长，执掌外交事务。使，即为临时受命代表国王处理与别国事务的官员。介在使之下，为传达国王旨意的人。介以下称从者。

这些外交规则和外交使节的规定足以说明，在春秋战国之时，外交已相当发达。根据《春秋》、《左传》、《战国策》、《史记》等史籍的记载，春秋战国期间中国自成一个世界，各诸侯国之间的



"会"和"盟"十分频繁。"会"即为国际会议，"盟"则为缔结条约。《春秋》记盟105起，《左传》记盟160多起，《春秋》记会达156例。"盟"的形式也相当完备，包括导言、本文和誓词三部分。战国仍沿袭春秋会和盟的传统。史载春秋第一个霸主齐桓公（？—前643）曾多次大会诸侯，订立盟约，这无疑都为多边首脑会议和订盟。而公元前279年秦昭王和赵惠文王的渑池之盟则是战国期间著名的双边首脑会议和订盟的实例。春秋战国期间曾产生许多杰出的古代外交家，如管仲、烛之武、子产、晏子、张仪、苏秦、蔺相如、范雎、鲁仲连等，真可谓群星灿烂。其中烛之武退秦，晏子的善辩，张仪和苏秦的连横合纵，蔺相如的完璧归赵等，在中国几乎是家喻户晓。春秋战国期间产生的外交战略、策略、手段和方式也十分丰富多彩，不仅是中国外交史中的宝贵财富，也是世界外交史中的宝贵财富，值得我们珍视、总结和自豪。

**古代印度和埃及的外交**　古代印度，境内小邦林立，且波斯、腓尼基、犹太人多次入侵，因此不仅境内各邦存在外交关系，与周围国家也存在外交往来，因而也形成有关外交规则和外交官的规定。古代印度的《摩奴法典》提出，解决各国之间的争端，外交途径应占据首位，武力应退居第二位。"要努力通过谈判、收买、离间来瓦解敌人；可并用或分用这些方法；不必诉诸战斗。"[9]古印度的《摩奴法典》还规定，外交的艺术就在于防止战争和巩固和平，而战争与和平皆取决于使节。因为只有他们能与敌对国家缓和关系或离间同盟者。国王的使节和蔼、廉洁、机敏、强记、熟知天时地利，威仪堂堂，大胆且雄辩，为大家所推重。驻外使节为了本国的安全，应竭力研究驻在国国王的意图，用收买大臣、利用人民的不满情绪和煽动叛乱的方法，危害驻在国的政权。外交的全盘策略就是"要使友邦、中立国和敌人都不能取得对自己的优势"。[10]国王通过自己的使节充分获悉别国君主的计划和企图，并采取最佳的防御措施，使其不能危害自己。《摩奴法典》在这里实际上提出了外交要以和平方式维护国家安全的任务，提出了外交官研究驻在国国情

的任务。为适应外交的需要，古代印度对外交官的要求极为严格。他们应是出身显赫、精通法律、德高望重、仪表堂堂、善于察言观色、有魄力、善辞令、忠于职守、为人正直、老练圆滑、有良好记忆力、善于随机应变的人。

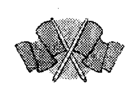
古代埃及在很早就同邻国发展外交关系。在公元前2345—前2181年的第六王朝时期，就曾数度派使节到红海南岸的彭特国就建立相互关系进行谈判。在公元前2133—前1786年古埃及与亚洲的邻国往来频繁。公元前1570年，喜克索斯人被逐出埃及之后，第十八王朝的历代统治者就同古代东方各国建立了经常交换外交代表团的关系。

1887—1888年在尼罗河东岸的阿玛尔纳考古发现，古埃及第十九王朝与赫梯国王在公元前1296年就签订了军事同盟专约。在这之前的公元前1312年，双方还在为争夺叙利亚打仗。这时，双方因担心亚述崛起并威胁两国安全，故而结成同盟。双方承担互不侵犯、互相援助的义务，并相互引渡政治逃犯。

**古希腊的外交** 公元前600年前后，古希腊地区形成了大约200个以城市为中心的城邦国家，其中以雅典和斯巴达为最大。由于境内城邦林立，这些城邦互相交往以图发展，相互结盟以御外敌，外交活动非常频繁。这样就形成了一些公认的外交原则，如通过仲裁解决争端，不经宣战不能开战，使者不可侵犯，对在寺庙中避难的人不得加以杀害，战俘可以交换或赎回，战场上的死者无论敌友一律掩埋等。

古希腊各城邦国家彼此之间由于存在一些共同的利益与目的，因而结合在一起。它们设有“同盟会议”，最初有12国参加，各国权利一律平等。每一国家选派一名正使、两名副使出席会议，每一国家有两票投票权。同盟会议决定宗教、对外战争、仲裁、缔约等重大问题。这样，各独立的城邦国家实际上形成了一个区域性的国际社会，受共同的法律制约。

公元前492、前490、前480年，波斯以雅典援助米利都为由，



发动了三次征服希腊的战争。波斯人对希腊各城邦采取了军事压力与外交分化兼施并用的策略，一些城邦献出了“土与水”，表示臣服。但雅典和斯巴达在波斯入侵面前结成同盟，并团结其他希腊城邦，打败波斯，于公元前 449 年缔结了《卡利亚斯和约》，阻止了波斯向爱琴海的扩张。但外族入侵危险一过，以雅典为首的海上同盟和以斯巴达为首的伯罗奔尼撒同盟为争夺经济优势、海上通道和政治霸权而使矛盾加深。公元前 431—前 404 年，双方终于爆发了长达 27 年的伯罗奔尼撒战争，雅典最终战败。

希波战争和伯罗奔尼撒战争推动了古希腊外交的发展。战争期间，希腊各个城邦常常派遣使节到别的国家，也常常接待他国有委任书的使节。这些城邦对使节要求能言善辩、声音洪亮、学识渊博。他们要公开向所到城邦的议会陈述自己的使命。这样，外交官的职责有了增加，不再仅仅是传达王命的传令官，而是赋有说服对方使命的演说家。这些使节到各个城邦去，要持有君主或元老院发给的确任其全权的委任书。这种委任书称为 διπλωμα，后来即由此演化出大多欧美语言中的外交一词。

到公元前 5 世纪，希腊的外交方式和外交原则发展为地中海沿岸国家公认的制度。到公元前 3 世纪，这个外交制度形成了希腊化的地中海体系。生活在这一体系中的各个国家相互往来，要受公认的某些外交规则和外交习惯所支配，从而形成一个统一的区域性的国际社会。古希腊人提出的“国家平等”和“国际社会”等概念，以及确立的一些外交原则对后世外交有巨大影响。

**古罗马的外交**　公元前 338 年，马其顿国王腓力二世征服了希腊各城邦国家。公元前 330 年腓力二世之子亚历山大建立了地跨欧、亚、非的大帝国。但马其顿帝国命运不长。在公元前 510 年至公元前 30 年罗马共和国崛起。它在公元前 3 世纪中期到公元前 2 世纪中期，通过布匿战争、马其顿战争等多次战争，征服了北非的迦太基和马其顿帝国，建立了地中海霸权。罗马共和国时期，元老院总揽行政、立法、外交、军事、财政、司法大权。对外宣战与媾

和、缔结军事同盟条约，都由元老院决定，由民众大会通过。签订友好条约、续订旧约、派遣使节或接见外国使节也由元老院全权处理。遵守条约、使节不可侵犯成为公认的外交惯例。在公元前30年至公元476年的罗马帝国时期，有20个祭司专门分管对外关系。这些祭司在执行职务时，如宣战或媾和、缔结友好或同盟条约，以及处理罗马人对外国人或外国人对罗马人提出的国际赔偿，所依据的不是纯粹的世俗法律，而是所谓的祭司法。由于罗马帝国是以军事手段征服其他民族建立起来的一个庞大帝国，因此它的对外问题主要是对其境内的外国人问题。按照罗马法，罗马人与外国人的关系，取决于罗马与该国有没有友好条约。如果有友好条约，则该国公民受罗马法律的保护；否则，就不受罗马法律的保护。但大使则属例外。大使被认为是不可侵犯的。侵犯大使的任何人，都要送交大使的本国，听凭该国处罚。由于到罗马的外国人很多，因而就产生了规定外国人与罗马公民关系的一整套法律体系，即不同于《市民法》的所谓《万民法》。

对于战争与和平，罗马人也有一套法律制度。战争的正当理由是：(1) 对罗马领地的侵犯；(2) 对大使的侵犯；(3) 违反条约；(4) 在战争中先前友好的国家对敌国的援助。在存在上述四种情况下，罗马也首先派出4个祭司作为使节，前往该国，提出要求。只有要求被拒绝，战争才是正当的。这时一个祭司从罗马边境将一支标枪投入该国境内，就是正式宣战。关于战争的终止，也有法律规则：(1) 双方缔结和约终止战争；(2) 敌人投降终止战争，在这种情况下，敌人的生命财产可以保全；(3) 征服敌国终止战争，在这种情况下，可自由处理敌人的生命财产。

由上可见，罗马人给后世创立了一个国家在对外关系上有法律规范的典范。后人对罗马法的释义，发展了法学，为国际法的萌芽。



## 二、中世纪封建国家外交的发展及其特点

**欧洲中世纪的开端及其初期的外交特点**　公元395年，罗马帝国由于宗教、文化、政治、经济上的原因，正式分裂成为东罗马帝国（拜占庭帝国）和西罗马帝国。在公元5世纪初，西罗马帝国的奴隶制开始崩溃，民族矛盾尖锐，阶级矛盾激化，北非的行省多次爆发起义，动摇了帝国的经济基础。西欧日耳曼人的入侵加速了帝国的垮台。公元476年西罗马帝国终于被哥特人灭亡。从此时起，欧洲开始进入中世纪时期。

在中世纪初期，在原西罗马帝国的领土上出现了法兰克王国、东哥特王国、西哥特王国。这是法兰西、意大利和西班牙的前身。它们经过3个多世纪的征服战争、民族融合，形成不同的民族国家。这段历史决定了中世纪初期的外交特点是：(1) 外交权掌握在国王手中；(2) 外交仍从属于军事，是军事手段的补充；(3) 出现领主外交和私人外交；(4) 外交具有欺骗、狡诈的风格。

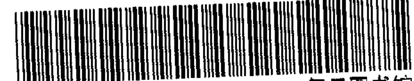
与古希腊和古罗马共和国时期不同，中世纪初期的外交是国王秘密外交。各国为了扩大自己的领地，不断进行战争，外交成为军事手段的重要补充。为了取得胜利，甚至不惜采用一切手段，然而军事征服仍然是主要手段。到公元768—814年，法兰克王国逐渐吞并了其他国家，建立了囊括西欧的查理曼帝国，并且在公元800年由教皇利奥三世（Leo Ⅲ，约750—816年在位）加冕称帝，史称查理大帝。整个欧洲似乎又成了一个帝国。罗马皇帝成为世俗世界统治者，教皇成为精神世界统治者。查理曼帝国承认封建领主在所辖地区的政治权力和司法权力，这是后来出现私人战争权和私人外交的根源。公元843年，查理曼帝国正式分裂为东、西、中三个法兰克王国，奠定了现代德、法、意三国的基础。封建割据加强，王权削弱，出现了中世纪特有的现象——私人战争权和私人外交，即封建领主各霸一方，兼并领土的战争不断，国家的疆界不固定，

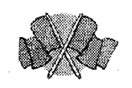
国家的领土随着国王和领主之间的战争或婚姻关系而频繁发生变化，加上拜占庭帝国的外交风格通过威尼斯传到欧洲，使得欧洲中世纪外交具有国家关系概念不清、外交风格狡诈的特点。

在以后数百年间，神圣罗马帝国皇帝虽然在名义上依然是欧洲的统治者，但在实际上，由于帝国境内诸侯逐步确立自己的独立地位，到15世纪末，当时的欧洲事实上已经分裂为许多独立的国家。这为欧洲外交的发展提供了客观条件。而首都设在君士坦丁堡的东罗马帝国即拜占庭帝国，为了维护自己的统治，对周围民族采取了分而治之的政策，在外交上多用分化瓦解、制造不和、金钱收买和宗教同化的方法。这种外交风格也对近代欧洲国家产生了重要影响。1455年米兰公国向热那亚派出第一个常驻使团。此后，由于商业贸易的发展，各国接触增多，各国君主在彼此首都派遣常驻使节逐渐成为普遍习惯。

**中世纪中期的教廷外交**　从查理曼帝国时代起，欧洲的外交具有二元性质，即教廷外交和王权外交。教皇的权势从公元8世纪以来到11世纪日益扩大，教皇进而要求支配原罗马帝国的全部遗产。外交的中心大有由皇帝移至教廷的趋势。教皇势力的增强同世俗的王权发生冲突。罗马教皇和封建国王之间，既相互争权，又互相利用。如公元765年法兰克国王丕平（Pépin le Bref，751—768年在位）为取得教廷承认其政变上台的合法性，把意大利的拉文那地区赠给罗马教皇作为私人领地。

随着罗马帝国的分裂和教廷腐败的蔓延，教廷内部矛盾发展，统一的教会不复存在。1054年，以希腊语地区为中心的东方教派公开与罗马教廷分裂，成为拜占庭帝国的国教。公元1095年至公元13世纪中叶，罗马教廷的势力达到鼎盛时期，教廷利用神权压服西欧各国服从罗马教皇，并向各国派出教皇使节和教廷使节。从1096年至1291年组织了多次十字军远征，提高了教皇的权威。教皇英诺森三世（Innocent Ⅲ，1198—1216年在位）抱着“教皇权力至高无上”这样一个观念处理国际事务和教会事务，他只承认德意



志神圣罗马帝国才是罗马帝国的继承者，他认为只有罗马教皇加冕的皇帝才具有上帝所赋予的管理世俗社会的权力。这就是在信奉天主教的国家中，教廷使节排在同级世俗国王使节前面的原因。

教廷的腐败使基督教信徒对罗马教皇的信仰产生危机，城市商品货币经济的发展加强了“民族和国家利益至上”的思想。市民阶层同国王结成同盟，共同反对教皇。公元 1302 年，法国国王腓力普四世（Philippe Ⅳ，1268—1314 年在位）召开法国历史上第一次三个等级（世俗贵族、教会贵族和市民代表）会议，会议赞同国王对教皇博尼法斯八世（Bonifacius Ⅷ，1294—1303 年在位）的谴责立场。法国国王宣布博尼法斯道德堕落、宣扬异端，并派人凌辱殴打教皇。法国国王的行动不仅得到法国民众的拥护，也得到了英、德、意人民的默认。1305 年，法国主教帕特隆特·德·戈兹当选为教皇，称克雷门特五世（Clement Ⅴ，1305—1314 年在位）。1309 年，教廷迁到法国的阿维尼翁，出现了国王控制教皇的局面，长达 70 余年。教会第二次分裂直至 1327 年，教廷才迁回罗马。教廷外交地位下降，王权外交地位加强。一些新教国家不再承认教皇对世俗国家之间的争端有当然的仲裁权。

**中世纪末期王权兴起与外交发展** 中世纪末期，即 14—15 世纪，欧洲处于大变动时期，教廷势力削弱，王权兴起。1378—1417 年，天主教会出现 40 年的大分裂局面，实际上是法国和神圣罗马帝国争夺对教廷的控制，争夺意大利半岛。争夺的结果是法国退出意大利地区，而神圣罗马帝国本身也遭到削弱，境内诸侯林立，意大利更是四分五裂。意大利政治思想家马基雅弗利（Machiavelli，1469—1527 年）苦于意大利的内乱外患，幻想通过有强大实力的国王来统一意大利，提出了加强王权的外交策略思想。他在 1513 年写的《论君主》一书中，一反宗教的束缚，提出私人之间的道德规范不适用于国家，国王要加强自己国家的实力，单靠法律是不够的，必须借助于武力。马基雅弗利警告他那个时代的国王要防止政府陷于软弱无能的危险。他指出：“世界上有两种斗争方法：一种

方法是运用法律；另一种方法是运用武力。第一种方法是属于人类特有的，而第二种方法则是属于野兽的。但是，因为前者常常有所不足，所以必须诉诸后者。因此，君主必须懂得怎样善于使用野兽和人类的特有的斗争方法。”⑪他还认为，对于一个王公来说，要建立伟大业绩，战胜敌人，完全应该抛弃道德观念，运用权术和各种手段，而不必遵守信用。一个精明的统治者“在遵守信用就要违反自己的利益的时候，或者当约束他的理由不再存在的时候，就不应该遵守信用”。⑫这样，外交就被看成是玩弄手段的“术”，外交蒙上了伪善的名声，外交官被看成是由国王派遣的骗子。马基雅弗利赞赏这种骗术，并且说：“谁要取得伟大的业绩，谁就应当钻研欺骗的艺术。”⑬马基雅弗利的政治现实主义思想，反映了要求变革的新兴资产阶级为加强王权、反对教会的神权和地方封建贵族势力的愿望。他的外交权术思想为后世的一切剥削阶级所用，对于中世纪末期乃至近代资本主义各国的外交都产生了重要影响。由于马基雅弗利主义为中世纪末期到近代资本主义时期的传统外交提供了理论依据，因此，从中世纪后期起，各国君主不仅要求外交官忠实，具有渊博的知识，而且还要求他们有高明的手段和机敏的头脑，不仅自己能不被欺骗，而且还能欺骗别人。这种伎俩也为帝国主义国家的外交官所继承。

**国家主权观念的产生**　中世纪末期已产生“国家主权”观念。16世纪末，法国政治思想家让·布丹（Jean Bodin，1530—1596）在1577年的《论共和国》一书中第一个明确提出了国家主权的思想，以对抗教皇的神权。他认为，国家就像一个家庭一样，只能有一个统治者，一个君主。国家主权就是“在一个国家中进行指挥的……绝对的和永久的权力”。⑭一国的君主可以绝对地、完全地支配人们的一切权力和整个国家，同时拥有主权的君主必须服从上帝和自然的法律。这样，一国的外交必须受君主的绝对支配。布丹的主张反映了新兴资产阶级要求建立中央集权的君主专制国家、反对教会和地方贵族势力的愿望，同时也反映出新生资产阶级反对私人战争权



和私人外交权的要求。布丹的国家主权学说实际上是建立君主专制中央集权国家的理论基础。它打破了教皇的“世界主权”观念，正式确认各民族国家的主权平等原则是国际关系中应共同遵守的准则。

荷兰的资产阶级政治思想家格劳秀斯（Hugo Grotius）也阐述了国家主权的思想。他与布丹不同，他是从国际法的角度，从国家与国家关系的角度来论述国家主权的。他认为，主权即国家的最高统治权。国家主权者是国家本身，它的具体体现是君主或少数人。格劳秀斯的国家主权思想代表了大资产阶级和新贵族的要求，在反对西班牙的压迫和维护荷兰的独立方面具有进步意义。但他反对人民主权原则，带有时代的烙印，具有一定的保守性。格劳秀斯还提出，国际关系即国家之间的交往不应以强力为基础，而应以各国都接受的国际法为基础，而国际法的准则应该是“正义”和公理。格劳秀斯的这些主张对于外交的理性发展具有进步意义。[15] 1625 年，格劳秀斯出版的《战争与和平法》成为当时国际关系中的法律依据，逐渐为各国统治者所接受。诚然，各国政府承认这些规则时是从各自国家的利益出发的，即认为适合于它们的利益时就承认，与己不利时，就有意无意加以违反。

**常驻外交使节及其制度的确立**　中世纪外交发展的重要成果是建立了常驻外交使节制度。这一制度的建立经历了 2—3 个世纪。综前所述，最早派出常驻使节的是罗马教皇。在拜占庭帝国、法兰克王国、那不勒斯王国、匈牙利等均有教廷的常驻使节。随着地中海地区贸易关系的发展，亚平宁半岛上的意大利诸共和国也派遣自己的使节到其他国家首都常驻。第一个有记录可查的是米兰公爵在 1455 年派往热那亚的常驻使节。15 世纪末，各国派出常驻代表已成为普遍习惯。16 世纪初，威尼斯共和国在伦敦、维也纳、巴黎、马德里、罗马都派遣了常驻代表。英法也在 16 世纪向其他国家派出了常驻代表。这样，常驻外交代表的任务又进了一步，即担负研究驻在国的政治生活、搜集情报等任务。外交官从古希腊奴隶制时

代的“演说家”到了中世纪末期演变为“观察家”。

教廷的腐败和横征暴敛导致欧洲的文艺复兴和宗教改革。在诸侯林立的德意志出现了新教与旧教的斗争，教皇与皇帝之间、皇帝与诸侯之间、新教诸侯与旧教诸侯之间矛盾十分尖锐，终于导致1618—1648年的“三十年战争”。这场战争从德意志境内各诸侯之间的宗教战争，发展成为有神圣罗马帝国皇帝、丹麦、瑞典、荷兰、西班牙、法国和德意志各诸侯参加的争霸欧洲大陆的战争。为结束“三十年战争”召开的威斯特伐利亚会议开始了欧洲国际社会的一个新时期。会议签订的《威斯特伐利亚和约》确立了欧洲秩序，对欧洲的政治和外交的发展均具有重大意义。会议确认了政教分离的原则，承认新教、旧教均有同等的权利，承认国王对其境内的宗教和世俗事务皆有支配权。国王的权利扩大了，不再向教皇和神圣罗马帝国顶礼膜拜。德意志境内332个诸侯国也被承认为享有充分主权的平等国家。常设外交使节制度经过威斯特伐利亚国际会议首次用条约形式予以确立，形成了近代以来的大使馆制度。[16]均势原则也成为指导各国外交的主导原则。

**中国封建王朝的对外交往**　中国封建社会长达2000余年，历经朝代的更迭、内部战乱，以及时“分”时“合”的过程。无论处于“分”（分裂）或“合”（统一）的状态，中华大地境内的各国和各民族之间都有频繁的外交活动和相互往来，历代王朝也同周边国家和亚洲国家以至欧非国家建立通商贸易关系。由于中国是世界上最早从奴隶制转为封建社会的国家，在较长时间里其生产力发展和文化发展曾处于世界先进水平，因而从汉唐盛世开始对亚洲和其他国家产生过重要影响。

秦灭六国，统一中国。其后，中国历代的封建统治者都力图同周边国家建立对外关系，既是为了宣扬国威，维护王朝的安全，也是为了经济上的需要。公元前138年，汉武帝派张骞出使西域，建立起丝绸之路。西汉还通过印度与罗马帝国（大秦）建立了通商关系。东汉光武帝派班超出使西域，于公元91年任命班超为都护使。



公元97年，班超遣甘英赴大秦，视察畅销中国丝绸国家的国情。公元166年，中国已同大秦建立了直接的海上贸易关系。公元3世纪三国时期，东吴曾派康泰、朱应为专使出访扶南（柬埔寨）。日本则在5世纪初遣使到中国，接受封号。从公元8世纪下半叶起，唐朝与大食（阿拉伯帝国）建立了海上贸易往来。到了宋代，两国的贸易更盛极一时。

在中央集权制政权下，中国的封建统治者在对外关系上往往把外交与军事手段结合起来，一方面以结盟、通商、和亲、送礼等手段同周边国家和中国境内的少数民族政权保持睦邻关系；另一方面，也以军事手段保持国家统一，征服周边弱小国家。值得注意的是，在清政府1861年设立总理各国事务衙门以前，明朝和清朝早期是由礼部掌管对外往来，反映出中国礼仪之邦的传统。此外，中国的封建政权并不同其他国家建立常驻外交代表关系，而是临时指派使节完成某项使命。这是由其自给自足的封建经济所决定的。明朝在1403—1433年的28年里，七次派郑和率队下西洋。郑和的大型船队曾到达苏门答腊、霍尔木兹、亚丁、麦加和东非等地，出使30多个国家，但都是以通商、宣扬皇威为主要目的。

由于中国在历史上作为统一的封建国家的时间长，分裂的时间短，加上中国传统文化的影响，因而形成了“天朝大国”观念。汉民族自古以来历代相承的帝国观念和当时较高的经济发展水平，到明代形成了以中国为中心的区域性国际关系体系。中国成为该国际关系体系的核心力量，周围国家受其册封，形成“诸番入贡，华夷一统”的局面。中国历代封建统治者在政治上也有不平等地对待周边国家的事情发生，但中国同周边国家并没有建立起类似西方殖民主义者与殖民地的那种关系。明代以后形成的“宗藩制度”也不同于西方殖民主义所建立的宗主国与保护国关系的制度。中国的封建统治者对自己的藩属国一般采取不干涉内部事务的政策，除非得到当事国的请求。在经济上的朝贡关系只具有象征性的意义。中国封建统治者通过回赠，使这种关系实际上变成互通有无的贸易关系。

清王朝的历代封建统治者并不都奉行闭关自守的政策。清初，清政府为防止郑成功以台湾为基地反清复明，曾实行海禁。后清政府收回台湾，海禁也就解除，并且开放一些口岸与外部通商。只是后来面临殖民主义入侵，才奉行闭关自守的政策。第一次鸦片战争后，中国衰败，帝国主义列强从海上、陆路入侵中国。中国领土遭到凌割，中国主权一步步丧失，出现了近百年的屈辱外交。

## 三、近代资本主义国家外交的发展及其特点

**资产阶级思想家对中世纪外交的批判** 1640 年英国资产阶级革命和 1789 年的法国大革命标志着一个新的时代的开始。这个时代是新兴的资本主义国家与原封建专制国家并存的时代。作为一种历史潮流，资产阶级革命不仅冲击着封建专制时代的经济关系和政治关系，也冲击着封建专制时代的君主秘密外交。

在封建专制时代，封建统治阶级将“君权神授”理论奉为不可动摇的准则。国王在对外方面拥有最高权力，外交官不过是国王的仆从。国王可以为扩大领地、继承财产、通婚、王室纠纷等原因对外宣战，将国家拖入无穷无尽的战争，给广大人民带来严重灾难，资产阶级也深受其害。资产阶级的进步思想家鞭笞了“君权神授”的观念，认为国家不是君主的私有财产；国家本身享有主权，不受国家以外的权力的抑制，否则即是侵犯国家的主权。“国家独立”、“国家主权”观念进一步发展，这对外交的发展具有重要影响。它同时排斥了教廷外交的地位，使主权国家之间的外交居于主导地位。

英国资产阶级进步思想家托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes）提出的国家主权学说挣脱了“君权神授”的束缚。他从理性和经验中，用人的眼光来观察国家，而不是从神学中引申出国家的“自然规律”。他认为，国家是联合在一个人格里的人群。国家的主权和



权力包括为国家的和平和安全而制定法律、征收赋税、进行审判和对外宣战媾和等。国家的最高统治者是国家的灵魂、普遍的意志，拥有至高无上的绝对权力；人们必须绝对服从国家的最高统治者。人们通过协议或契约来确定这一切。社会契约一经订立，不得主权者同意，就不能解除或转移。如果人们不服从最高统治者，就等于违反契约，反对自己的意志，就是不正义的。可见霍布斯只是把君权从神授中解脱出来，但又提倡君权的绝对专制主义和中央集权主义。因此，恩格斯说，霍布斯的思想是“至高无上的王权的保卫者”[17]，霍布斯实际上号召用君主专制制度镇压人民。霍布斯的国家主权学说，是用人的抽象本性和契约关系说明国家的起源与性质，歪曲了国家产生的真正原因与阶级实质，是一种历史唯心主义观点。

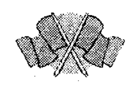
法国大革命比起英国革命更为彻底。在革命前夜，法国资产阶级思想家就严厉地批判了封建专制的秘密外交，反对把国家关系看成是君主之间的关系，提出了“民族至上”“国家利益至上”、“主权在民”的原则。孟德斯鸠（Montesquieu）所处的时代正是王朝战争不断发生的年代，因此他主张各民族之间建立和平关系，反对为争夺王位、扩大王朝领土进行无休止的王朝战争。伏尔泰(Voltaire）认为：“为了一个国君在判断时发生错误而使两个民族毁灭，这是愚蠢和野蛮的。”[18]卢梭（Rousseau）在《社会契约论》中明确提出了“人民主权”的思想，他认为，建立在基于人民自由意志并赖以维持的社会契约基础上的国家，它的存在根据既然在于人民的同意，那么国家的最高权力即主权应当属于人民。卢梭的“人民主权”思想有四条原则，第一，主权不可转让。因为主权是公意的运用，是国家的灵魂，集体的生命，主权属于人民。第二，主权是不可分割的。因为国家是公意的体现，是主权者，而政府只是执行公意的机关。第三，人民主权是绝对的、至高无上的和神圣不可侵犯的。第四，主权是不可代表的。人民是主权者和国家的主人，行政官吏并不是人民的代表，只不过是人民的办事员。人民有

权选举、罢免和撤换他们。卢梭的“主权在民”的思想反映了资产阶级要求参与国内政治和外交的愿望。同布丹、格劳秀斯和霍布斯的国家主权思想相比，更为激进。但他所提出的“人民主权”是资产阶级主权的代名词。所谓全体人民享有主权不过是一种幻想而已。因此卢梭和他的先驱者一样，并没有超出自己所处的时代的局限。但他对君主专制外交的揭露具有重大意义。

1776 年发表的美国《独立宣言》将人民主权和民族独立问题结合起来。宣言宣告，解除同英国之间的一切隶属关系，美国享有内政外交的独立主权。这是反对殖民压迫、主张民族自决与民族独立的进步思想首次以法律的形式予以肯定。

在法国大革命爆发以后，法国就将先进思想家提出的思想运用到外交实践中。1789 年 8 月 26 日，法国制宪会议通过的《人权宣言》宣布，在权利上，人们生来是自由平等的。整个主权属于国民，每个公民有自由和反抗压迫的权利。1791 年法国君主立宪会议通过的宪法前言规定：“主权是统一的、不可剥夺的和不可转移的。”“法国决不从事以征服为目的的战争，亦决不用其兵力反对任何民族的自由。”[19]在面临欧洲君主国家联合干涉的严峻国际形势下，法国提出了“普遍和平与正义原则”、“不干涉原则”，作为对外政策的根本原则。1793 年雅各宾派起草的《法兰西宪法》宣布，法国不干涉他国的政治，也不许他国干涉法国的政治。

德国古典哲学家黑格尔（Friedrich Hegel）提出了“独立自主”的观念。他认为：“独立自主是一个民族最基本的自由和高贵的荣誉。”[20]“每一个民族的国家制度总是取决于该民族的自我意识的性质或形成……所以每一个民族都有适合它本身而属于它的国家制度。”[21]他提出，国际法是从各独立国家之间的关系中产生出来的，也就是国家间关系竞争发展的必然产物。但国际法并不具有绝对的权力。如果国家之间达不成协议，那么，国际争端只能通过战争来解决。黑格尔憧憬和谐的理性国际社会，但他无法解决国际争端，结果又回到强权政治的老路。



资产阶级思想家对君主秘密外交的批判具有重要意义。他们对外交的发展具有以下重要影响：(1)“国家独立”、“国家主权”观念有了进一步发展；(2)否定了“朕即国家”的概念，反对把国家看作是国王的私人财产；(3)否定了教廷外交的主宰地位；(4)否定了私人外交权。这样，使主权国家之间的外交居于主导地位。

**资本主义国家在自由竞争阶段的外交特点**　资本主义国家的外交在自由竞争阶段就显示出自己的特点。

1. 从走上世界舞台之日起，资本主义国家的外交就带有明显的两重性。资产阶级为了反对封建君主外交和神权外交，提出了“国家主权”、“独立自主”、“主权在民”、“民族自决和独立”的思想，提出了“普遍和平与正义原则”和“不干涉原则”。但资产阶级由于本身的阶级局限性，它们在国际关系中不能始终坚持这些原则。在他们取得政权并成为统治阶级以后，为了维护本阶级的利益，就逐渐抛弃这些原则，又继承了封建国家的外交经验与习惯，为资产阶级在全世界的经济扩张和政治扩张服务。在资产阶级夺取政权阶段，他们要求“正义”、“和平”和“不干涉”。一旦地位巩固，他们就走上杀戮、奴役别国人民的老路，其外交又打上强权外交的烙印。在法国大革命期间，拿破仑一世（Napoléon I，1769—1821年）的军队荡涤了欧洲的封建秩序，但也极其残忍地屠杀西班牙人民、意大利人民、德意志人民，妄图把别的民族置于法兰西帝国的奴役之下，建立称霸欧洲的欧罗巴合众国。拿破仑帝国的外交特点是利用反法联盟国家之间的矛盾，用军事压力和军事征服为手段，用条约巩固其谋得的特权和领土。因此，这种强权外交的成果在拿破仑帝国垮台之后，也就化为乌有。

不仅法国如此，英美资本主义国家也同样如此。在英国资产阶级同国王进行斗争之时，英国没有卷入欧洲正在进行的“三十年战争”。在1649年英吉利共和国建立之后，克伦威尔（Cromwell，1599—1658年）就推行了符合资产阶级和新贵族利益的夺取海外殖民地的外交政策。他发展海军，于1652年发动第一次英荷战争，

迫使荷兰接受"航海条例"，后来又发动第二次、第三次英荷战争，终于从荷兰手中夺得了海上霸权。接着于1655年又发动了对西班牙的战争，从西班牙手中夺得了奴隶贸易中心牙买加和欧洲大陆的敦刻尔克。此后，在近300年的长时间里英国的外交一直为夺取殖民地和海上战略通道、维护其殖民帝国服务，并在欧洲大陆推行均势政策。

美国在独立战争后，第一任总统华盛顿（George Washington，1789—1797年在任）提出了孤立主义原则。当时美国的力量较弱，因此避免卷入欧洲大陆的冲突。在19世纪20年代，第五任总统门罗（James Monroe，1817—1825年在任）又提出了"门罗主义"。门罗主义比孤立主义进了一步，此时，美国已有一定的力量，因而既反对神圣同盟干涉拉美各国的独立运动，又把拉丁美洲视为美国的势力范围。其后美国统治阶级对门罗主义所做的解释已失去其进步意义，皆为其在拉丁美洲侵略扩张活动寻找理论根据。

2. 从18世纪开始，外交在世界事务中的地位提高了。各主要资本主义国家都建立了单独的外交机构。外交成为资本主义国家实现统治阶级对外政策的主要手段之一，摆脱了过去从属于军事的地位。法国虽然在1589年设立外交部，当时还管内政，直到1789年职责才仅限于外交事务。资本主义国家外交在争夺政治霸权和商业优势、瓜分弱小国家的对外活动中发挥了举足轻重的作用，但也在维护本国权力与利益方面创造了典型事例。如美国总统林肯（Abraham Lincoln，1861—1865年在任）在南北战争期间成功地进行了反对制造两个美国的外交斗争。法国的塔列朗（Talleyrand-Périgord，1754—1838年）在维也纳会议期间为维护战败了的法国利益，以成功的外交活动保住了法国1792年的疆界。

3. 资本主义国家之间的外交充满着尔虞我诈。列强对殖民地、半殖民地的侵略手段主要是剑与火的军事手段，但也不乏外交上的欺骗、威胁手段。

4. 结盟外交在资本主义时代具有特殊意义。英国长期以来推



行维持欧洲大陆均势的政策，与欧洲大陆的次强结盟，以扼制首强。在法国大革命期间，资本主义的英国就同欧洲大陆的君主制国家结成了七次反法同盟。资本主义国家外交以维护本国资产阶级利益为主要出发点，并不以社会制度异同来结盟。

5. 在自由资本主义阶段，外交也存在干涉主义与不干涉主义的斗争。法国大革命初期曾提出不干涉原则，但在反拿破仑战争结束后，封建势力抬头，神圣同盟建立，它维护维也纳会议所确立的国际政治秩序，“正统主义原则”、“干涉主义”又成为主要资本主义国家和君主制国家外交的指导原则。这是外交原则的倒退。但从19 世纪 20 年代起，欧洲革命运动就不断冲击维也纳所确立的秩序。到 1848 年欧洲革命，维也纳体系终于瓦解。神圣同盟的发起国俄、普、奥也相继放弃正统主义原则。

法国大革命以后的外交发展的突出成果是确立了关于外交官等级位次的制度。外交官执行公务时不得加以阻碍，这是由来已久的观念。英国于 1708 年通过了《外交优惠法案》，成为英国法律的一部分。美国在 1790 年几乎一字不改地采用了英国的《外交优惠法》。但这都只具有国内法意义，不具有各国公认的国际法意义。由于大使是一国君主或政府的代表，大使的位次牵涉到国王或国家的尊严，因此在外交活动中，常常发生外交官争夺位次的纷争。

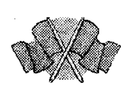
1815 年维也纳会议通过《关于外交人员等级的章程》，规定了大使、公使、代办三级外交代表制度。同一级别的外交代表以递交国书日期来决定相互间的位次，这种外交位次的安排制度解决了由血统、姻亲关系、政治同盟关系来决定外交代表位次的争斗。但当时对驻办公使未做规定，因此 1818 年的亚琛会议又签订了关于驻办公使等级的议定书，规定驻办公使是公使和代办之间的中间等级。驻办公使同大使、公使一样，是向国家元首派遣的，而代办则是向外交大臣派遣的。1815 年维也纳会议通过的《外交人员等级的章程》的基本原则一直延用至今。

**西方外交惯例传到东方**　在西欧主要资本主义国家完成工业革

命之时，东方的古老文明国家仍处在资本主义以前的社会发展阶段。封建专制国家仍然实行君主外交，国王决定一切对外事务，并且没有专门的外交机构。中国、日本和朝鲜等国在面临西方殖民主义入侵的国际环境下都曾经实行过闭关锁国的政策，来抵制西方资本主义国家从海上的入侵。西方资本主义列强用炮舰、鸦片和商品迫使东方国家开放口岸，用战争开路，随后通过外交手段签订不平等的条约，巩固其掠得的特权。古老的东方国家，除日本在明治维新后走上资本主义发展道路以外，都相继沦为殖民地和半殖民地。在资本主义向东方入侵过程中，西方的外交传统和惯例也带到了东方。东西方的外交观念发生了冲撞。但最终，东方的外交惯例和风格被打破了，被动地接受了西方国家的传统与惯例。清朝初期设置的理藩院是处理蒙古、新疆、西藏等少数民族地区事务的衙门，不是外交机构。直到第二次鸦片战争之后，才于 1861 年开始设置专门的外交机构——总理各国事务衙门。1877 年，清政府第一次派出自己的常驻英国公使郭嵩焘。1878 年后，中国驻外使馆才相继建立。1901 年 7 月 24 日，总理各国事务衙门改为外务部，班列六部之首。1911 年，废除亲王总理之制，设外务部大臣、副大臣。

**帝国主义时期的强权外交和集团外交**　随着资本主义从自由竞争向垄断即帝国主义阶段过渡，帝国主义国家的财政资本愈来愈操纵国家的外交，帝国主义国家的外交出现了新特点。

1. 在帝国主义时代，殖民地问题突出了。为了重新瓜分世界，帝国主义大国的政策发生变化。“均势政策”不适应帝国主义对外侵略扩张的需要，争夺世界霸权的霸权主义政策占据统治地位，强权外交逐渐代替了均势外交。在 19 世纪末 20 世纪初，各种立足于以军事实力为支柱争夺世界霸权的外交政策纷纷出笼。美国的“海上决定论”、“大棒政策”、“金元外交”、“门户开放”政策；德国的泛日耳曼主义、“世界政策”、“炮舰政策”；日本的“大日本帝国政策”和“大陆政策”；俄国的泛斯拉夫主义、巴尔干政策和“黄俄罗斯计划”；英国的“纵贯非洲计划”和海军的三强标准；法国的



"横贯非洲计划"，等等，无不打上赤裸裸的侵略、扩张、独占殖民地、划分"势力范围"、瓜分世界的印记。殖民政策虽然在资本主义时代以前就已经有了，但只是在帝国主义时代，才同金融资本结合在一起。列宁指出，帝国主义对外政策"归根结底是列强为了在经济上和政治上分割世界而斗争的国际政策"，"是几个大国都想争夺霸权"。[23]这种政策不仅造成了殖民地占有国和殖民地两大类国家，而且还造成了许多在财政和外交上不独立的各种形式的附属国。因而形成了三种主要形态的国家关系：(1) 被压迫民族与压迫民族的关系；(2) 压迫民族之间的争赃和分赃的关系；(3) 不压迫其他民族的国家与压迫国家和被压迫国家的关系。

2. 外交成为实现帝国主义大国对外政策的主要手段之一。在帝国主义国家对外活动中，军事侵略、外交干涉、经济渗透、宗教同化、宣传影响等交替使用。帝国主义国家一再标榜其外交的和平目的，抛出显示自己和平诚意的主张、方案，甚至在 1899 年和 1907 年两次召开裁军的海牙和平会议。但是这种外交活动的目的不过是欺世盗名，正如列宁所指出的，帝国主义国家的外交政策"都是由一小撮资本家用欺骗群众的办法，甚至常常是用欺骗议会的办法来决定的"。[24]第一次世界大战前的法俄同盟是由两国军事部门签订，由法国总统和俄国沙皇批准的，而德奥同盟更是由两个宫廷签订的，都绕过了本国的议会。资产阶级不可能向人民公开宣布外交的掠夺目的，因而更加利用欺骗宣传和秘密外交的手段。但这种外交并不能掩盖帝国主义国家对外政策的阶级实质和侵略本性。因此，1899 年和 1907 年的两次海牙和平会议在限制军备竞赛方面没有任何进展，只是表面上签订了一系列国际公约，提出了和平解决国际争端的"原则"。

3. 结盟外交已发展为集团外交。结盟外交在奴隶制时代就已产生，但到了帝国主义阶段，帝国主义国家的外交在维护国家利益和安全的借口下，用条约把利益相同的国家联结在一起，形成军事同盟。相互欺诈、互不信任、互防对方的外交活动，推动帝国主义

国家结成相互敌对的军事集团。比如，德国首相俾斯麦（O. von Bismarck，1871—1890年在任）正是为了孤立法国，于1879年缔结了德奥军事同盟，1882年又结成德奥意三国同盟。这反过来促成法俄军事同盟在1891—1893年形成。而英德争夺世界霸权矛盾的急剧发展，迫使英法、英俄在殖民地问题上达成妥协，从而形成三国协约。

4. 秘密外交加剧了国际关系中的相互不信任，推动着军事集团在维护本国安全的口号下加紧准备战争。两大对立的军事集团形成后，每一集团内部力求协同行动，在国际会议上力求采取一致立场。但由于每一军事集团的成员国都力求维护本国统治阶级的利益，因此即使是在同一集团之间也是矛盾重重。两大对立的军事集团更是互挖对方的墙角，进行秘密谈判和外交接触。德国在第一次世界大战前一直想破坏协约国，拉拢俄国，离间俄法、俄英关系。而英国在第一次世界大战前夕，也一直采取骑墙态度，不肯承担明确的军事义务。在已经形成对立的军事集团的条件下，各国外交虽也力图维持彼此的均势，并且在1899年和1907年两次海牙和平会议上确认了和平解决国际争端的理性原则，但已无力担负推迟战争的重任。

虽然帝国主义各国统治阶级打着整个国家和民族的旗号，但外交不可能体现广大人民的意愿，而只是统治阶级意志的工具，服从统治阶级的利益。当统治阶级的少数代表人物认为，发动战争可以确保自己的优势，对本阶级有利时，或者统治阶级错误地判断形势，做出错误的决策时，就利用外交推波助澜。这时，任何一个小的国际事件，任何一次小的边境冲突，都可能成为导火线，导致敌对集团之间的战争爆发。

在战争爆发以后，虽然军事手段成为帝国主义国家实现其对外政策的首要手段，但外交并没有降低自己的作用。在第一次世界大战爆发以后，德奥集团和英法俄集团为了争取各自的盟国参战，为瓜分战后世界展开了秘密外交活动，并为推卸战争责任，两大对立



集团都宣扬“和平诚意”，开展和平攻势。在军事手段已见分晓，双方都无力再打下去以后，帝国主义国家的争斗又从战场转向会议桌，外交又超过军事手段成为各自实现对外政策的首要手段。谈判、缔约、召开国际会议等外交活动重新又活跃起来。

## 四、马克思、恩格斯和列宁提出的无产阶级外交原则

**无产阶级外交原则提出的客观基础**　科学社会主义奠基人马克思、恩格斯所处的时代是“自由”资本主义时代和开始向帝国主义过渡的时代。工业革命的完成为资本主义发展提供了巨大的推动力。随着生产力和商品生产的发展，原有的民族国家的国内市场已不能满足资本追求利润的欲望。为了开拓世界市场，资本主义列强以大工业生产的廉价商品和大炮作为武器，不断向外侵略扩张，奴役弱小国家与民族，占领殖民地，控制海洋通道，为争夺欧洲霸权和世界霸权而相互斗争。资本追求利润与市场的欲望使外交也成为它的工具，资本主义国家的外交也要适应它追求利润的需要。

马克思在《18世纪外交史内幕》一文中揭露沙皇俄国的对外政策根源时说：“对于一种地域性蚕食体制来说，陆地是足够的；对于一种世界性侵略体制来说，水域就成为不可缺少的了。”[25]欧洲列强在17—18世纪的侵略扩张活动在工业革命完成以后变得更加疯狂。因为“新的工业的建立已经成为一切文明民族的生命攸关的问题”。[26]新工业所要加工的已经不是本地的原料，而是来自殖民地、半殖民地的原料。它的产品不仅供本国消费，而且要向外输出。资本主义国家的工业革命排挤掉古老的民族工业，挖掉了工业脚下的民族基础，打破了过去那种地方的和民族的自给自足的闭关自守状态，使世界形成一个整体，形成了各民族相互往来和相互依

赖的资本主义经济关系。这种资本主义经济关系正是资本主义国家外交的经济基础。

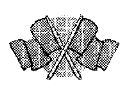
资本主义国家之间的外交关系，如同资本主义国家之间的经济关系一样，并不是一幅田园诗般的历史画卷，而是充满了火与血、讹诈与欺骗。资本主义国家的外交充满着无情的竞争、无数的外交危机。

马克思、恩格斯通过分析和揭露资本主义列强争霸世界、不断发动争夺殖民地和势力范围的战争，无情地鞭笞了资本主义外交为侵略扩张服务的本质。与此同时，马克思、恩格斯寄希望于工人阶级的解放事业，以及无产阶级掌握政权来改造旧的国际关系。马克思、恩格斯认为，只有通过工人阶级解放，无产阶级在各国掌握政权以后，才能在这些国家建立起新的国家与国家之间的外交关系。

**马克思、恩格斯提出的无产阶级外交原则** 马克思、恩格斯在指导国际无产阶级争取自身解放事业的斗争中，阐述了无产阶级未来应遵循的外交原则。早在1848年欧洲爆发革命之际，恩格斯在《德国对外政策》一文中就揭露德国资产阶级和容克地主外交活动的目的是“为了延长专制政权的寿命，唆使各民族互相残杀，利用一个民族压迫另一个民族”。[27]无产阶级在抛弃自己身上的羁绊、掌握政权以后，应当改变这种民族压迫的政策，代之以“国际主义的民主政策”。[28]这种对外关系中国际主义的民主政策，就是不仅尊重和保护本民族的不可剥夺的权利，同时也应尊重所有兄弟民族的同样的权利。

概括起来，马克思、恩格斯所阐述的无产阶级外交原则有以下几点：

1. 道德和正义的原则。在1864年《国际工人协会成立宣言》中，也就是在第一国际刚一成立，马克思就提出工人阶级对外原则，即“工人阶级的解放……要求工人们兄弟般的合作”，但在“存在着那种为追求罪恶目的而利用民族偏见并在掠夺战争中洒流人民鲜血和浪费人民财富的对外政策时”，[29]工人阶级对外政策的任



务就是“洞悉国际政治的秘密，监督本国政府的外交活动，在必要时就用能用的一切办法反抗它；在不可能防止这种活动时就团结起来同时揭露它，努力做到使私人关系间应该遵循的那种简单的道德和正义的准则，成为各民族之间的关系中的至高无上的准则”。[30]他指出，为这样一种对外政策而进行斗争，是争取工人阶级解放的总斗争的一部分。

道德和正义的准则体现人类思想的进步，体现了各民族平等、各民族应和睦相处的思想，它反对以大欺小，恃强凌弱。马克思继承了这些原则，把它作为同资产阶级外交斗争的武器，同时又使之成为无产阶级外交原则的组成部分。

2. 和平的原则。19 世纪 70 年代，马克思提出，工人阶级掌握政权以后，各国之间应实行和平的原则。和平作为战争的对立物，也体现了人类思想的进步。但马克思的和平原则，是作为反对王朝之间的侵略战争的对立物而提出的。在 1870 年普法战争中，马克思号召德法两国工人阶级团结起来，反对王朝战争。他指出：“如果德国工人阶级容许目前这场战争失去纯粹防御性质而变为反对法国人民的战争，那末无论胜利或失败，都同样要产生灾难深重的后果。”[31]资产阶级在所谓解放战争之后，会更残酷地压迫工人阶级。因此，只有全世界工人阶级的联合才最终会“根绝一切战争”。[32]而在未来的新社会中，因为工人阶级掌握政权，“每一个民族都将有同一个统治者——劳动！”[33]所以有可能实行和平的国际原则。这样的原则将同资本主义社会中的民族压迫、对外侵略政策根本对立。

3. 民族独立的原则。民族独立是民族平等的前提。造成资本主义时代民族不平等的根源是资本主义的私有制。“现存的所有制关系是造成一些民族剥削另一些民族的原因。”[34]“人对人的剥削一消灭，民族对民族的剥削就会随之消灭。民族内部的阶级对立一消失，民族之间的敌对关系就会随之消失。”[35]马克思、恩格斯主张各民族彻底完全平等，各被压迫民族都有争得民族独立的权利。因此他们要求消灭私有制，在还存在民族压迫、民族剥削的资本主义时

代，满腔热情地支持美洲、欧洲、亚洲的一切被压迫民族的解放斗争。马克思高度评价美国的《独立宣言》，把美国这个摆脱了英国殖民压迫的新生国家称之为宣布了第一个人权宣言和最先推动了18世纪欧洲革命的地方。马克思、恩格斯认为，“压迫其他民族的民族是不能获得解放的”，[36]“任何民族当它还在压迫别的民族时，不能成为自由的民族”。[37]他们从无产阶级解放事业的高度，不断告诫资本主义国家的无产阶级，一定要根除资产阶级民族主义，正确对待被压迫民族争取民族独立的斗争。

这些思想成为无产阶级对外政策原则中的重要组成部分，是指导无产阶级正确对待殖民地、半殖民地人民的民族解放斗争的重要原则。

4. 民族自决的原则。民族自决原则是经过马克思革新的原则。这一原则在17—18世纪已由资产阶级、小资产阶级提出来，作为反对封建贵族压迫和异族压迫、争取建立自己民族国家的政治原则。马克思在19世纪赋予它新生命。马克思主张，每一个民族“在一切内部事务上有权支配自己的命运”，[38]有要求“分离的独立的民族生存权利”，[39]“这一权利确实是所有民族内部自由的基本条件之一”。[40]资产阶级以民族自决原则作为推行对外兼并、侵略扩张的借口，马克思则以民族自决原则作为反对大民族欺侮弱小民族、资本主义列强侵略殖民地半殖民地国家的理论武器，同资产阶级的民族自决原则是相对立的。

5. 无产阶级国际主义原则。无产阶级国际主义是无产阶级坚持民族平等和国际团结的思想。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中提出了“全世界无产者联合起来”的口号，阐明了无产阶级国际主义的基本思想。他们指出，在资本主义制度下，资本是一种国际势力，资产阶级成为世界范围内的剥削者，它们掌握着国家机器与国家的全部经济命脉，而无产阶级一无所有。无产阶级要上升为统治阶级，惟有联合起来，相互支援，才能战胜强大的敌人。马克思提出无产阶级国际主义原则并不是要组织一个凌驾于各国工人阶级



之上的工人阶级世界政府，也不是要一国工人阶级的利益服从于另一国工人阶级的利益，更不是要"取消祖国"，"取消民族"。无产阶级联合的目的是消灭资本主义私有制，反对民族压迫与阶级剥削，争取各民族平等的权利和义务。他们反复强调："如果不就内容而就形式来说，无产阶级反对资产阶级的斗争首先是一国范围内斗争。"[41]国际联合只能存在于国家之间，"欧洲各民族的诚恳的国际合作，只有当其中每个民族都在自己内部完全自主的时候才能实现"。[42]由此可以看出，马克思、恩格斯提出无产阶级国际主义原则仍然体现了民族平等、民族和睦的思想，同道德正义原则、和平原则、民族独立原则、民族自决原则是相一致的。

马克思、恩格斯提出的无产阶级外交原则应是社会主义国家制定外交政策、指导外交实践的理论基础。前苏联逐步背离这些原则，最终走上大国沙文主义和霸权主义的道路，是十月革命所开创的第一个社会主义国家遭致失败、乃至解体的重要原因之一。中华人民共和国一贯奉行独立自主的和平外交政策，倡导和平共处五项原则，坚持"不称霸"和"反霸"的国际主义与爱国主义相结合的原则，在理论和实践上继承和发展了马克思、恩格斯的无产阶级外交原则。

**列宁提出的社会主义对外原则**　在十月革命胜利后，列宁立即为苏维埃俄国起草了一系列对内、对外政策文件、法令，将无产阶级治理国家的一系列原则付诸实施。这其中就包括了苏维埃俄国的对外政策原则。

1. 坚持和平，反对帝国主义战争与民族压迫。苏维埃俄国外交政策的基本思想是和平。和平外交政策的基础是苏维埃俄国需要和平的国际环境，以恢复建设，发展生产力。在无产阶级新生政权诞生第二天颁布的《和平法令》中，列宁明确地提出了苏维埃俄国外交政策的和平原则，民族自决原则和废除秘密外交的原则。

《和平法令》宣布，反对帝国主义的兼并政策与侵略战争，在尊重别国主权和民族自决权的基础上，立即就公正的和平进行谈

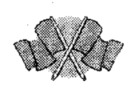
判，以便缔结不割地、不赔款的和约。

《和平法令》还提出兼并的定义。“凡是把一个弱小民族合并入一个强大国家而没有得到这个民族的同意合并、希望合并的明确而自愿的表示，就是兼并或侵犯别国领土的行为”。[43]这些民族“有权在合并国军队或任何较强民族的军队完全撤走的条件下，不受丝毫强制地用自由投票的方式决定这个民族的国家形式问题”。[44]

《和平法令》宣布苏维埃政府废除秘密外交，谴责帝国主义国家的秘密外交。苏维埃政府指出，秘密外交“是少数有产者手中的一个必不可少的工具”，[45]它不仅要欺骗人民群众，也要常常欺骗议会。因此，要实行人民的真正民主的对外政策，就必须废除秘密外交。为此，苏维埃俄国公开宣布本国的政策与声明，直接向各国人民呼吁反对秘密外交，公开出版沙皇俄国和资产阶级临时政府在第一次世界大战期间缔结的秘密协定。这是对帝国主义秘密外交的宣战。

2. 坚持民族自决权与民族平等，支持被压迫民族的反对帝国主义、殖民主义的解放斗争。在《告俄国和东方全体伊斯兰教劳动人民书》中，列宁提出了社会主义国家对被压迫民族政策的基本原则，即反对民族压迫，坚持民族自决权与民族平等，支持被压迫民族的解放运动。苏维埃俄国不仅这样郑重宣布，而且率先实行，向全世界作出了完全尊重别国主权，承认民族自决权的榜样。

3. 和平共处的原则。和平共处原则是新生的苏维埃俄国处理同资本主义国家关系的根本原则。还在第一次世界大战期间的1915—1916年，列宁就提出社会主义革命可能首先在一国或数国胜利的论断。在《论欧洲联邦口号》（1915年）和《无产阶级革命的军事纲领》（1916年）两篇文章中，列宁得出了这样的结论：由于资本主义经济和政治发展的不平衡规律，社会主义不可能同时在所有资本主义国家取得胜利，社会主义革命将首先在一国或数国首先取得胜利，而其余的国家依然是资本主义国家或资本主义以前的国家。这样，在国际关系中必然会出现一个不同社会制度国家共处于



一个时代的历史时期。这一理论是列宁提出和平共处原则的理论基础。

1919年12月，在苏维埃第七次代表大会上，列宁亲自起草的《关于国际政策问题的决议》中，提出了同资本主义各国人民和平共处的政策。1920年，列宁又进一步提出："有一种力量胜过任何一个跟我们敌对政府或阶级的愿望、意志和决心，这种力量就是迫使他们走上同我们往来的道路的全世界的共同经济关系。"[46]1920年爆发的经济危机使资本主义国家的统治阶级产生了同苏俄恢复贸易关系，以缓和国内危机的愿望，同时在用武力不能扼杀苏维埃新生政权的情况下，它们也希望通过经济手段，对苏俄施加影响和外交压力。这是和平共处政策的经济基础。在军事上，整个国际资产阶级与苏维埃俄国之间出现了一种相对的均势，即国际资产阶级没有力量扼杀这个新生无产阶级政权，不能不谋求同它打交道。正是在这种形势下，形成了和平共处的对外原则。

1920年6月，苏维埃俄国外交人民委员契切林在全俄中央执行委员会上第一次使用"和平共处"这一术语。他明确宣布："我们的口号过去和现在始终是：同其他政府和平共处，不管它们是什么样的政府。现实本身使我们和其他国家得出结论，必须在工农政府和资本主义政府之间建立长期的关系。"[47]

4. 无产阶级国际主义原则。无产阶级国际主义原则也是苏维埃俄国对外政策的基本的主导原则之一，这一原则要求苏维埃俄国作为无产阶级首先取得胜利的基地，对资本主义国家的无产阶级革命和被压迫民族反对帝国主义、争取民族解放的斗争给予无私的援助。列宁对无产阶级国际主义内容的新发展在于，他坚决同口头上承认民族平等，同时又把民族利己主义当作不可侵犯的东西保留下来、歪曲国际主义概念和政策的机会主义做斗争。他指出："无产阶级的国际主义，第一，要求一个国家的无产阶级斗争的利益服从全世界范围的无产阶级斗争的利益；第二，要求正在战胜资产阶级的民族，有能力和决心去为推翻国际资本而承担最大的民族牺

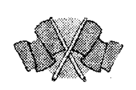



牲。”[48]十月革命后建立的共产国际和苏维埃俄国正是根据列宁的这一要求，去推动各民族和各国的无产者和劳动群众为共同进行革命斗争彼此接近，支持各国先进工人的苏维埃运动，支持殖民地和被压迫民族的一切民族解放运动，帮助落后国家中的资产阶级民族解放运动，使西欧无产阶级与东方各殖民地和一切落后国家的农民革命运动之间实现尽可能紧密的联盟。

列宁亲自制定的苏维埃俄国对外政策原则及其实践在国际关系上产生了广泛的影响。十月革命后，苏维埃俄国承认原属沙皇俄国强制留在俄国版图的芬兰、爱沙尼亚、立陶宛、拉脱维亚的独立。1918 年 8 月，废除了沙皇俄国参加缔结的瓜分波兰的一切条约和协定，承认波兰的民族独立。1919 年 7 月和 1920 年 9 月，苏维埃政府两次发表对华宣言，宣布以前俄国政府历次同中国订立的一切条约全部无效，放弃以前夺取的一切中国领土和中国境内的俄国租界，并将沙皇俄国和临时政府从中国夺得的一切，都无偿永久地归还中国。列宁亲自制定和实施的东方政策取得了重大胜利。1921 年 2—3 月，苏维埃政府在与波斯（即伊朗）、阿富汗、土耳其签订的友好条约中，都宣布废除一切秘密条约和不平等的条约，尊重民族自决权和各国的主权，严格避免干涉他国内政，与各国人民友好相处。这一切向全世界表明，第一个社会主义国家的外交与资本主义国家外交有着本质的区别。它既不同于帝国主义传统外交和秘密外交，又不同于第一次世界大战后西方国家由美国总统威尔逊倡导的所谓“新外交”，因而对于还处于帝国主义压迫下的殖民地、半殖民地人民有巨大的吸引力。

## 五、第一次世界大战后的“新外交”

**“新外交”产生的历史背景**　从外交学的角度看，第一次世界大战结束到二战结束这一段时期，是外交学诞生、发展的时期，也



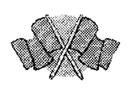
可以看作是新旧外交交替时期。在这一时期出现了“新外交”的概念，与此相应，外交风格也出现了一些变化，并开始探讨新外交与传统外交的区别。

第一次世界大战结束后，各国群众对战争深恶痛绝，探讨大战爆发原因。各国统治集团互相推诿战争责任，指责对方的外交政策导致战争，而为自己的对外政策辩解。在这种背景下，传统的秘密外交受到批评。人们都深信，正是各国之间的秘密外交谈判导致签订各种秘密同盟条约，而秘密的同盟条约又最终导致了战争。英国外交家哈罗德·尼科松指出：各国群众“把破坏和平归咎于一小撮人的罪恶和愚行，认为将来对这些人必须实行监督。”[49]在20世纪20年代，这种理论在西方国家极为盛行。这种理论虽然转移了对帝国主义战争本质和根源的批判，但在客观上推动了外交理论和外交风格的变化。

传统外交把欧洲看作是国际事务的重心，欧洲五大国，即英国、俄国、法国、普鲁士（德国）、奥地利是自17世纪以来的外交轴心。到了19世纪的中叶，又加上美国和亚洲的日本。它们用牺牲小国利益、瓜分殖民地、划分势力范围的办法，相互协调彼此的利益，建立某种相互制约的均衡体制。利益吻合的国家往往结成军事同盟，以对抗另外的军事同盟。传统外交认为，大国比小国更为重要，因为大国、强国利益广泛，在世界各地有自己的殖民地，信奉“天定命运”，自赋有保护与干涉别国的责任。换句话说，它们认为，大国、强国有干涉小国、弱国事务的责任。它们依仗钱多、枪多，强迫他国屈从自己的意志。所谓主权平等只限于所谓“文明国家”。大国、强国权衡小国、弱国的地位，是按照小国、弱国的军事力量、战略地位、市场的大小、资源的多少来分等的。大国在共同的利益驱使下，也要协调彼此的关系。大国、强国的外交活动大多操在一些职业外交官手中，形成了职业外交官制度。这些职业外交官深信，外交的目的就是通过外交手段谋求国家的利益和维护大国的地位，外交的主要活动外交谈判必须秘密进行。

在第一次世界大战后，这些传统外交观念受到怀疑和批评。舆论要求外交活动公开，要在较大程度上受各国议会的控制，并期望建立超国家的国际组织，通过国家间签订国际法公约来维持国际和平。各国政府首脑应较多地走向外交舞台的前台。因而在各国的外交活动中，“首脑外交”、“会议外交”、“多边外交”活动增多。这种将处理内政的所谓“自由、民主”理念应用于处理外交而出现的变化，被西方学者称之为“新外交”，或者叫做“民主化”的外交。

**威尔逊的新外交**　美国第二十七任总统伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson，1856—1924年）因在第一次世界大战后期提出了“十四点纲领”，在西方赢得了“新外交之父”的称号。威尔逊总统提出“十四点纲领”的真正意图在于，在德国战败，俄罗斯建立苏维埃政权的国际形势下，美国的主要目标是反对英、法、意、日等国在大战期间所达成的秘密谅解，反对英国的海上霸权地位，谋求建立美国在世界的领导地位。威尔逊为迎合当时的舆论，提出“外交活动必须开诚布公地进行”，“公开的和平条约以公开的方式缔结之”，“不得有任何形式的秘密的国际谅解。”[50]他希望，通过国际法和国际组织，改革由欧洲国家为主所构成的国际关系体系。他认为“为了使所有国家，不分大小，都做到互相保证彼此的政治独立和领土完整，必须订立相应的协约，并据之以建立起一个世界万国共同组织。”[51]可是纵观他的“十四点纲领”及其以后的历次宣言，在他的“外交公开”和建立国际联盟这些理想成分的背后，仍然是谋求美国垄断资产阶级的利益和玩弄大国强权政治的把戏。因而这位民主党总统的“十四点纲领”不仅得不到其他战胜国的支持，也得不到美国共和党人的支持。哈罗德·尼科松批评了威尔逊的“外交必须开诚布公地进行”的观点，认为如果对谈判过程大肆宣扬和详尽地审查，则不可能进行有效的谈判，不可能选择可行的、可接受的和对本国相对有利的妥协。威尔逊本人在1918年出席巴黎和会前，也对自己的观点提出修正，说他所说的外交，不是指外交谈判过程，而只是指外交谈判的结果。原来他所说的“外交

活动必须开诚布公地进行”，“公开缔结条约”等提法，仅仅是相对而言的。

西方推崇备至的“新外交”的杰作，是1920年成立的国际联盟，还有1928年签订的《非战公约》。美国原本是国际联盟的倡议国，但同英、法争夺国联领导权的矛盾的发展，使当时美国充当世界领袖的梦想破灭，只得置身于国联之外。对此，美国第二十八任总统哈定（Warren Harding，1865—1923年）解释说，参加国联与美国百年来的外交方针相抵触，一旦世界有变，美国不能自由决断。这种说法虽是一种解释，实质是美国外交并没有脱离传统外交的窠臼。这种大国之间争夺世界领导权的矛盾决定了威尔逊“新外交”的命运。

西方一些理想主义者曾寄希望于国际联盟能制止战争，“增进国际间合作并保持其和平与安全”，“维持各国间公开、公正、荣誉之邦交”。[52]但是，第一次世界大战后的20年的国际关系的历史表明，国际联盟只是帝国主义战胜国为维护凡尔赛—华盛顿体系，控制和操纵国际事务的工具。虽然国际联盟在20世纪20年代出面调停了一些国际争端，但却偏袒帝国主义大国的强权利益，对1931年日本发动“九·一八”事变，侵略中国东北，1935年意大利侵略埃塞俄比亚，1936年德国、意大利武装干涉西班牙采取绥靖主义立场。因此，它不仅没有起到“保证国际和平与安全”的作用，而且在这一国际组织形式下，大国主宰世界的强权外交反而进一步发展。

《非战公约》是在英、美、日三国海军裁军谈判和国际联盟裁军筹备会议相继失败、各大国纷纷扩军的背景下产生的。《非战公约》的正式名称是《关于废除战争作为国家政策工具的一般条约》，它以多边条约的形式宣布，“废弃战争作为实行国家政策的工具”，以和平方法解决和处理“可能发生的一切争端和冲突”，[53]把和平解决国际争端原则作为处理国家与国家之间关系的普遍原则肯定下来。但是由于各个帝国主义国家都心怀各自的打算，对公约提出种




种保留，因此公约本身没有涉及裁军问题，对侵略战争和自卫战争没有严格界定，每个签字国都为自己留了后路，都可以在“自卫”的幌子下对外发动侵略战争。

国联与《非战公约》在纷繁、复杂、冷酷的国际关系现实面前显得力不从心，说明外交风格与方式的变化，并不能阻止帝国主义弱肉强食的外交。在德、日、意法西斯力量突起，同西方其他大国矛盾日益加剧的条件下，中小国家，包括欧洲一些资本主义发展相对发达的国家如捷克斯洛伐克，依然是主要帝国主义大国外交谈判与妥协的筹码和牺牲品，大量的殖民地和半殖民地国家仍然是帝国主义侵略扩张政策的对象。国际关系发展变化的关键，并不取决于外交风格与形式的变化，而在于各国统治集团所制定的外交政策本身，在于外交政策是由哪个阶级制定的，为哪个阶级的利益服务。

外交方式虽然发生变化，但传统的外交方式并没有退出外交舞台。追求国家利益与权力，追求世界霸权的统治，又成为 20 世纪 20—30 年代大国外交关系的核心内容。十月革命后出现的两种社会制度国家在国际舞台上的斗争、战胜国与战败国各种矛盾的发展、新旧外交方式的斗争，构成了 1919—1939 年国际关系极其复杂的进程。在这复杂的进程中，并不总是意识形态与社会制度对立的国家之间的关系构成外交斗争的主线，而是社会制度相同的资本主义国家之间的关系占据主导地位。资本主义国家的统治阶级为追求本国的利益与霸权，对国际形势和自身实力做出不同判断，制定不同的政策，并加以实施，构成了当时外交斗争的主线。

协约国的根本利益是维护建立在瓜分战败国和殖民地、半殖民地国家基础上的“凡尔赛—华盛顿体系”。这一体系只是暂时缓和、协调了战胜国之间的矛盾。随着战败国实力的恢复和复仇主义的增长，及与战胜国之间矛盾的发展，导致华盛顿体系的瓦解。在欧洲、亚洲两个战争策源地形成后，最富有侵略性的帝国主义集团同其他帝国主义国家矛盾日益突出，成为国际关系的主要矛盾。国际舞台上的外交斗争主要围绕上述基本矛盾展开。每一国家追求的外



交目标不断变化，但都是打着维护本国国家利益的旗号。由于帝国主义国家争夺殖民地、销售市场和势力范围的目标远远超过维护本土的安全，并且把本国利益不断外延，进而追求世界霸权，因而即使存在两种社会制度国家之间的对立，并且帝国主义国家一度联合起来干涉苏维埃俄国，但帝国主义国家的矛盾发展仍然成为国际关系的主要矛盾。第二次世界大战首先是在德、日、意轴心国同其他西方国家之间爆发，就足可以证明这一点。正是这一主要矛盾把人类又投入第二次世界大战的空前灾难。这一主要矛盾也是社会主义的苏联同美、英、法建立反法西斯统一战线的客观基础。

**苏维埃俄国的外交原则与实践** 1922 年 12 月，苏维埃社会主义共和国联盟建立。1924 年 1 月，苏联苏维埃第二次代表大会最终批准了苏联宪法，从法律上肯定了统一的联盟国家的国际法主体地位。十月革命胜利后，西方资本主义国家把新生无产阶级政权看作是对自身统治地位的最大威胁，出于对其仇视与恐惧，曾组织 14 国进行武装干涉，并把干涉奉为“天经地义”。这与 19 世纪 20—30 年代神圣同盟为维护欧洲封建统治而对欧洲革命所进行的干涉极为相似。但社会制度不同国家的矛盾成为国际关系的主要矛盾的时间并不长久。在帝国主义武装扼杀苏维埃政权没有取得成功、苏维埃国家与西方资本主义国家建立了某种不稳定的均势之后，帝国主义战胜国之间、战胜国与战败国之间的矛盾又上升为主要矛盾。

就国际关系而言，十月革命后，资本主义国家在整个国际关系中还占支配地位。但是，社会主义国家的诞生，新生的无产阶级国家处理同其他国家关系的外交原则，同样产生了震撼世界的、巨大的国际影响。苏维埃俄国的外交原则的理论基础是科学社会主义奠基人关于无产阶级对外原则的基本思想，实践基础是国际法的基本准则和现实的国际斗争。这是列宁制定苏维埃俄国外交原则的基础。列宁将苏维埃俄国的对外原则建立在以下基础上：(1) 高举和平旗帜，反对帝国主义战争；(2) 坚持民族自决权思想，支持被压



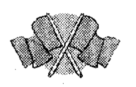

迫民族的解放斗争；(3) 坚持捍卫国家主权原则，与资本主义国家和平共处；(4) 坚持无产阶级国际主义，支持无产阶级革命事业。

这些原则同在第一次世界大战前后列宁的思想发展密切相关。在帝国主义大战期间，列宁抓住帝国主义时代的核心问题，即帝国主义时代的民族殖民地问题，把无产阶级的社会主义革命同支持被压迫民族争取民族自决权斗争紧密结合起来。列宁提出了社会主义可以首先在几个甚至是一国取得胜利，即在帝国主义的薄弱环节取得突破。同时认为，在帝国主义时代，世界上各民族国家已区分为两类国家，即压迫民族的国家和被压迫民族的殖民地、半殖民地国家。社会主义革命的胜利可以在资本主义国家的无产阶级革命与殖民地、半殖民地国家的民族解放运动联合起来的条件下实现。

“民族自治”、“民族平等”、“民族自决”原本是资产阶级提出的口号。在第一次世界大战的背景下，第二国际的一些社会民主党领袖们在“民族自决”这一问题上也同本国资产阶级政府站在一起，维护本国的殖民体系和战争政策，站在“爱国”的立场上，反对其他帝国主义国家的殖民体系。在这种情况下，列宁与帝国主义的战争政策和工人运动中的机会主义开展了两条战线的斗争，既揭露帝国主义国家外交推动各国工人相互厮杀的本质，又教育各国工人阶级政党必须支持本国的被压迫民族有脱离宗主国、分离直至建立独立民族国家的权利。

在帝国主义战争与帝国主义外交关系这一问题上，列宁从资本主义经济、政治发展不平衡这一规律出发，揭示了帝国主义战争的根源和帝国主义外交的本质。他指出，金融资本的国际政策就是“在经济上和政治上分割世界而斗争的国际政策”[54]，几个大国都想争夺霸权，最后必然导致“世界掠夺者之间的战争”，[55]“世界霸权是帝国主义政策的内容，而这种政策的继续便是帝国主义战争。”[56]

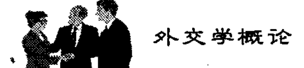
列宁认为，“帝国主义是一小撮大国对世界各民族进行愈来愈厉害的压迫的时代。”[57]因此实行民族自决权是反对帝国主义民族压



迫的彻底表现。民族自决权主要是政治上自决，即各民族在政治上完全平等，不受任何外来干涉，有权决定本民族的一切重大事情，直到同压迫民族自由分离，建立独立的民族国家的权利。对无产阶级来说，实行民族自决权，是拆除各民族之间的藩篱、消除各民族相互仇视的必由之路。“正如人类只有经过被压迫阶级专政的过渡时期，才能达到阶级的消灭一样，人类只有经过一切被压迫民族完全解放的过渡时期，即他们有分离自由的过渡时期，才能达到各民族的必然融合。”[58]各民族在统一的世界经济中的联合，只能建立在相互信任和自愿的基础上。各个民族的自愿联合，只有通过使殖民地从帝国主义宗主国分离出来，变为独立国家的道路才能达到。

列宁坚持恩格斯提出的“压迫其它民族的民族是不能自由的”[59]著名论断，把它称之为社会主义和无产阶级国际主义原则，以此教育工人阶级政党。列宁反复强调，压迫民族的无产阶级不能只用笼统的、千篇一律的、为一切和平主义的资产者所重复的空谈去反对兼并和赞成一般民族平等。对帝国主义以民族压迫为基础的国家疆界问题，无产阶级不能默不作声。无产阶级不能不反对压迫民族以强制手段将被压迫民族留在该国疆界以内。无产阶级是否支持受本民族压迫的被压迫民族和殖民地有政治分离的自由，这是是否坚持无产阶级国际主义原则的试金石。

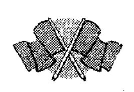
列宁的上述思想构成了苏维埃俄国外交原则的理论基础。同时作为一个主权国家，它也要维护本国的主权、安全与利益。因此，国际公认的国家主权原则、主权平等原则、不干涉内政原则也必然成为无产阶级对外原则的组成部分。在伟大的十月革命胜利后，列宁立即提出与资本主义国家和平共处的外交政策。按照列宁的思想，和平共处政策仅适用于社会主义国家同资本主义国家关系。它是两种不同的社会制度国家在经济、政治、社会和意识形态领域的竞赛，就其实质来讲，是阶级斗争在国际舞台上的特殊形式。在意识形态上，不同社会制度的国家不能和平共处，但在国家关系上，可以并且应该实行和平共处。因为两种社会制度的优越性不能以武




装冲突和谋求军事优势的旧办法来解决，而只能通过和平共处这种斗争方式去创造竞赛的和平环境，以便让人民做出选择。

在同资本主义国家关系中，苏维埃俄国贯彻了和平共处的原则，实行原则性与灵活性相结合的策略，精辟而清醒地分析形势，利用帝国主义国家之间固有的矛盾，对沙皇俄国的债务问题采取了灵活的态度，打破了帝国主义国家对苏维埃俄国的外交孤立。苏维埃政府既与西方国家干涉苏维埃共和国内政的行径做斗争，维护了国家主权，又在维护和平、发展同各国的关系中表现出最大限度的灵活性，多次发表照会，表明了“在保证互不侵犯政治和经济事务的基础上与一切国家进行经济合作的愿望”。[60]在 1922 年的热那亚会议上，苏维埃代表团副团长契切林表达了列宁的社会主义国家与资本主义列强必须和平共处的思想，指出：“在当前这个旧的社会制度与正在成长的新的社会制度有可能并存的历史时代，代表这两种所有制体系的各国之间的经济合作，对于普遍的经济复兴是绝对必要的。”[61]1922 年 4 月苏德签订的《拉巴洛条约》成为社会主义国家同资本主义国家之间和平共处的范例，也是苏维埃政权利用战胜国与战败国矛盾的外交杰作。到 1924 年，除美国之外的所有主要资本主义国家都在外交上承认了苏联，同苏联建立了外交关系，证明了和平共处原则的生命力。苏维埃俄国以自己的外交政策赢得了胜利，巩固了其在国际舞台上的地位。

从 1924 年开始，苏联开始了由斯大林领导的时期。斯大林把注意力转向了国内的经济建设，对外则寻求一个和平的国际环境和安全的边界。斯大林是以国际阶级斗争的理论和维护苏联的安全的观念处理对外关系的。斯大林将列宁“一国可以取得社会主义革命胜利的理论”发展为“一国可以建成社会主义”的理论。斯大林认为，国际资本不会平心静气地看着一个正在建设社会主义的国家发展的，但“无产阶级能够在不要资产阶级并且反对资产阶级的情况下顺利地管理国家”[62]，顺利地建设工业和领导整个国民经济，建设社会主义。



针对《非战公约》没有规定侵略定义，为任意解释敞开大门这一事实，苏联在1932年与芬兰签订的互不侵犯与和平解决争端的条约中首次规定了关于侵略的定义，明确规定，“侵犯缔约国另一方领土的完整和不可侵犯或政治独立的任何暴力行为，即使未经宣战和避免战争征象者应被视为侵略行为”[63]。在随后召开的日内瓦裁军会议和伦敦国际经济会议上，苏联都提出了关于侵略定义的宣言草案，呼吁缔结一项关于侵略定义的公约。在没有获得西方大国的响应、缔结多边外交公约未果的情况下，苏联与周边国家阿富汗、爱沙尼亚、拉脱维亚、波斯、波兰、罗马尼亚、土耳其、捷克斯洛伐克、南斯拉夫和立陶宛相继签订了关于侵略定义的公约，从而使关于侵略定义的原则在双边外交关系中得到承认。这些条约确保了苏联的边界，并使苏联在国际上获得了更多国家的承认。

苏联在整个30年代国际关系危机频频发生的国际环境中，为了谋求本国的安全，为建立欧洲国际安全体系发挥着重要作用。苏联外交揭露欧洲、亚洲形成的两个战争策源地，揭露西方国家的绥靖政策，其目标都与维护本国安全结合在一起。苏联同西方国家和周边邻国签订的互助条约，是出于构筑集体安全体系的需要，但在维护和平与安全的背后，又隐藏着苏联谋求本国安全地带、恢复沙俄时期领土与特权的大国沙文主义目的。苏联在英法推行绥靖政策、就缔结针对纳粹德国的互助同盟条约的谈判陷入僵局的情况下，转而调整政策，更多是想利用帝国主义国家之间矛盾，维护本国安全与利益。这种政策转变和大国利己主义考虑，推动苏联与纳粹德国于1939年8月23日签订了《苏德互不侵犯条约》，在其附加的秘密议定书中的条款中，苏德双方以波兰的纳雷夫、维斯杜拉河和桑河一线划线，在欧洲划分势力范围，第四次瓜分了波兰。在1940年苏联建立“东方战线”时，将芬兰的卡雷利阿地峡、贝辰加地区、波罗的海三国和罗马尼亚的比萨拉比亚和北布科维纳划入苏联版图，完全背离了社会主义国家的外交原则。1941年签订的《苏日中立条约》一方面保证了苏联远东的安全，避免两线作战，

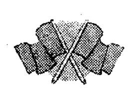
另一方面苏联承认日本军国主义扶植的伪满洲国和日本承认外蒙独立地位，牺牲了中国的主权与利益。

在第二次世界大战中，苏联成功地与英美法结成反法西斯统一战线，抗击了纳粹德国对苏联的进攻，最终取得了反法西斯战争的胜利，赢得了世界各国人民的敬佩。但在战争即将结束之际，苏联在与美、英安排战后欧洲和世界政治、疆界问题上，又更多地从本国安全考虑，把领土向外推移，其结果又对战后苏联与周边国家、东欧国家及日本的关系产生了消极影响。

**拉美国家提出的外交关系原则** 拉丁美洲国家是最先挣脱殖民主义宗主国的枷锁、获得政治独立的国家。但是自19世纪20—30年代拉美国家通过武装斗争相继从西班牙和葡萄牙殖民主义统治下获得独立以来，又受到美国的控制。拉美国家独立后的执政者大多为当地的资产阶级和大庄园主，一般都是早期白人移民的后裔。他们接受的是西方教育，在意识形态上与美国没有本质上的区别。这些国家阶级矛盾、民族矛盾十分尖锐，政权十分不稳定。它们因历史上遗留下的问题，时常发生领土纷争。英、德等国资本向拉美渗透，又加剧了欧洲大国在该地区的争夺。针对欧洲国家1902年为追债对委内瑞拉动用武力，1902年12月29日，阿根廷外交部长德拉戈提出，“国债不能成为进行武装干涉的理由，更不能成为某一欧洲国家占领美洲国家领土的理由”[64]。这一主张被称之为“德拉戈主义”。

美国视拉美为自己后院，时常要派军队去干涉拉美国家的内部事务。“保护侨民”、“门罗主义”的延伸、不平等条约所“赋予的权力”、“反对布尔什维主义的渗透”、“恢复秩序”等都成为美国干涉的借口。美国强调它拥有对弱小国家干涉的权利，同弱小国家的主权具有不相容的性质。

第一次世界大战前，美国广泛利用泛美联盟来加强其在拉美的地位。1904年12月，美国总统西奥多·罗斯福（Theodore Roosevelt，1858—1919年）从“门罗主义”推衍，宣称美国有权行使



“国际警察”的职能。1905年对多米尼加的干涉是引申应用“门罗主义”的典型事例。美国先是对拉美国家施行“胡萝卜加大棒”的政策，后又广泛实施“金元外交”，或两手交替使用，频繁干涉拉美国家的内部事务。1916年，美国用武力解散多米尼加议会，并将其总统驱逐出境；然后同扶植上台的傀儡政府签订不平等的条约。1915—1934年，美国海军陆战队占领海地共和国几乎长达20年。已获得独立的国家又变成了美国的半殖民地。1912—1924年，美国多次派军队入侵尼加拉瓜，把自己的制度强加给尼加拉瓜人民。这些实例说明，美国和拉美国家之间根本谈不到国家平等的原则。

美国粗暴地侵占、干涉拉美国家，最无耻地摧残弱小民族与国家，使拉美国家的主权受到严重威胁，加深了美国同拉美国家统治阶级上层的矛盾，也促进了拉美国家民族主义的觉醒。拉美国家执政的资产阶级和大庄园主不甘于这种现状，强烈要求改革泛美联盟，争取同盟成员一律平等的国际法地位。拉美国家的民族主义政策同美国的干涉政策是根本对立的。1920—1921年，乌拉圭提出，用拉美国家大陆联盟取代泛美联盟，并且应实行“一切同盟国绝对平等”的原则。这一反对美国霸权主义与侵略行径、维护拉美国家权益的主张，得到绝大多数拉美国家的支持。正是在这种背景下，拉美国家从20年代末到30年代，在泛美联盟范围内签订了一系列国际公约，重申不干涉内政的原则，以法律的武器维护自己的权益，从而对外交基本原则的传播与深化，做出了自己的贡献。1923年3—5月，在智利首都圣地亚哥召开的第五次泛美会议上，哥斯达黎加提出了改革泛美联盟的提案，得到大多数拉美国家的支持。在这之前的历次美洲国家会议上，美国都拒绝讨论拉美国家关系问题，反对把“政治”问题列入大会议程，并以在贸易上施行高额关税、在政治上进一步干涉相威胁，推行其强权政治。面对日益加强的拉美国家的不满情绪，美国代表团不得不做出妥协，同意由泛美联盟指导理事会来研究建立大陆同盟和美洲国家关系问题，允许那

些在美国没有外交代表处的国家派代表参加该理事会，理事会的主席、副主席实行选举，改变了在此之前一直由美国垄断担任主席职务的局面。

1928年1—2月，第六次泛美会议在哈瓦那举行。美国坚持对加勒比海区域国家有权进行武装干涉的政策遭到尖锐的批评。拉美国家渴望将“不干涉”作为“美洲国际法”的一项原则肯定下来。萨尔瓦多的代表建议，会议通过一项任何一国无权干涉他国内政的决议。这一建议得到墨西哥、阿根廷、智利等13个国家的支持。美国拼命反对通过萨尔瓦多的建议，重弹为保护侨民“干涉有理”的陈词滥调。尽管萨尔瓦多的提案没有通过，但经过与会多数拉美国家的斗争与努力，会议通过了一系列公约，其中，《关于外交官的公约》虽然不是从正面规定拉美国家关系的原则，但也反映了拉美国家的多数意志，矛头指向美国的霸道行径。公约规定：“各国外交官不能干预其行使职权所在国的内政和外交”，“外交官在任何情况下并不代表国家元首个人，而是代表他的政府”，是“各自国家的代表”，因而他的行为反映了派遣国的意志。为了维护各国之间的主权平等权利，公约规定：“各国有权派遣外交官为代表，驻在其他国家”，但任何国家任命其外交官必须征得驻在国的同意。而驻在国有权拒绝接受其他国家的外交官。对已接受的外交官也可要求召回而无须说明理由。[65]

在1928年5月3日签订的《美洲国家间避免防止战争冲突的条约》、1929年1月5日签订的《美洲国家间一般仲裁条约》和《美洲国家间和解公约》中又宣布，凡用战争作为推行国家政策的工具都是非法的。凡属两个美洲国家间发生的一切问题而未能通过外交途径予以解决者，都应提交仲裁。[66]

在30年代，美国的干涉政策越来越受到拉美国家的谴责。拉美国家的不满情绪已经危及到泛美体系的存在。在这种情况下，富兰克林·罗斯福（Franklin Roosevelt，1882—1945年）的“睦邻”政策出笼。在罗斯福之前，前任总统胡佛（Herbert Clark Hoover，



1874—1964年）的“睦邻”思想只不过是从更多地采用军事干涉，转向更多地采用经济手段。胡佛政府通过了《斯穆特—霍利法》，把美国关税提高到历史上的最高水平，这种以经济手段干涉拉美国家的影响是空前的。罗斯福的“睦邻”政策并不是建立在国家主权平等基础上，同邻国友好相处。他在1928年竞选运动期间以纽约州长候选人的身分发表的一篇文章中，虽然批评美国对加勒比海地区的干涉，要求“永远”不再“对我们邻国的内部事务进行粗暴的干涉”,[67]但是他的核心思想是改变美国单方面的干涉，而代之以“集体干涉”。这样，可以“更少一些的不得人心”。[68]他的“睦邻”政策只是在不派驻军队这个非常局限的意义上实行它的干涉原则。他在政治上不承认不合美国政府意愿的拉美国家政府，这种“不承认政策”，同样也是对拉美国家的内部事物的粗暴干涉。可见罗斯福的“睦邻”政策并没有放弃“门罗主义”，而是维护它进行干涉的权利。为了应付世界经济危机所带来的经济萧条，他也没有放弃胡佛政府的高关税政策，因此理所当然地受到拉美国家的继续批评。

1933年12月在蒙得维的亚第七次美洲国家会议上，拉美国家强烈要求将国家主权平等原则和不干涉内政原则写进《美洲国家间关于国家权利和义务的公约》中。美国根本不想签订这一条约，认为它威胁到美国在古巴等国的地位，千方百计为“门罗主义”辩护。而拉美国家揭露，“门罗主义”只不过是本大陆一个国家意志的体现，是“山姆大叔”任意奴役弱小民族的借口。[69]在这种情况下，美国有保留地投了赞同票。在蒙得维的亚会议结束两天后，罗斯福声明说，“美国从今往后的既定政策是反对武装干涉。”[70]无论罗斯福如何解释不干涉政策，蒙得维的亚会议通过的《美洲国家间关于国家权利和义务的公约》还是针对美国干涉政策的。因为公约明确规定，“国家在法律上都是平等的。它们享有同等的权利并且有同等行为能力”；“国家的基本权利不得以任何方式加以侵犯”；“任何国家都无权干涉他国的内政或外交”；“对于用武力而取得的

领土扩张或特权不予承认，不论此项武力是使用军队、施加外交压力或使用任何其他实际的强制措施。"[71]美国代表在会上不得不表示接受这些原则。1934年，美国通过与古巴签订一项新协定，废除了《普拉特修正案》，并从海地提前撤走了海军陆战队。

多数拉美国家加入国际联盟，引起美国的不快。美国意欲强化泛美同盟体系，进一步控制拉美国家。然而由于拉美国家的坚持，美国的企图没有得逞。1936年在阿根廷的布宜诺斯艾利斯召开的美洲国家和平会议通过了《关于维护、保持及重建和平公约》和《关于不干涉的附加议定书》，进一步重申了"协商"与"不干涉"原则。《附加议定书》第一条规定："缔约各国声明它们之间任何一国，无论出自什么理由，均不得对任何一个缔约国的内政或外交进行直接或间接的干涉。"[72]会议通过的《关于美洲国家间团结与合作原则的声明》反映了拉美国家希望"门罗主义"消亡的愿望。声明宣布，美洲各国享有绝对的法律自由，对他们本国主权的无限尊重，"严禁侵占别国领土，不承认任何通过武力的实现的强占"；"谴责一国干涉另一国的内政外交"；"强制征收税款为非法"。[73]

在大战前夕，罗斯福的"睦邻"政策遇到新的挑战。德、日、意轴心国通过贸易与宣传，扩大了在拉丁美洲的影响。一些拉美国家将美孚石油公司收归国有，加剧了同美国的矛盾。罗斯福政府感到执行"睦邻"政策，放弃武力干涉，限制了自己的手脚。美国以拒绝派出外交代表、拒绝给予贷款和技术援助对拉美国家施加压力。1938年12月，在秘鲁首都利马召开的第八次美洲国家会议，将以前通过的各项原则以宣言形式肯定下来。《利马宣言》重申美洲国家团结原则与绝对主权原则，宣布干涉内政和在国际关系中使用武力为非法，以仲裁解决国家间纠纷，通过有效的公约及美洲国家间会议所规定的协商程序来协调它们的各自主权意志。

上述会议及所通过的公约、声明、宣言表明，拉美国家面对一个强国、大国的干涉，不畏强暴、以法律手段维护本国的主权权利，反对美国各种形式的强权外交，以自身的实际斗争对外交原则



的发展做出了贡献。

**注释：**

① 〔英〕哈罗德·尼科松：《外交学》，世界知识出版社 1957 年版，第 24 页。

② 同①，第 25 页。

③ 〔苏〕安·扬·维辛斯基、苏·阿·洛佐夫斯基主编：《外交辞典》，东方出版社 1986 年版，第 491 页。

④ 徐傅保：《先秦国际法之遗迹》，中国科学公司 1931 年版，第 86 页。

⑤ 同④，第 85 页。

⑥ 同④，第 130 页。

⑦ 同④，第 131 页。

⑧ 陈顾远：《中国国际法溯源》，商务印书馆 1933 年版，第 2 页。

⑨ 〔法〕迭朗善译，马香雪转译：《摩奴法典》第七卷，商务印书馆 1982 年版，第 164 页。

⑩ 同⑨，第 162 页。

⑪ 〔意〕尼科洛·马基雅弗利：《君主论》，商务印书馆 1985 年版，第 83 页。

⑫ 转引自哈罗德·尼科松《外交学》，世界知识出版社 1957 年版，第44 页。

⑬ 转引自〔苏〕《外交辞典》第一卷，东方出版社 1986 年版，第 507 页。

⑭ 转引自《西方政治思想简史》，北京大学出版社 1982 年版，第 68—69 页。

⑮ 同⑭，第 77—83 页。

⑯ 〔苏〕瓦·亚·佐林：《外交公务基础》，莫斯科国际关系出版社 1964 年版，第 24 页。

⑰ 《马恩选集》第三卷，人民出版社 1972 年版，第 394 页。

⑱ 转引自〔苏〕弗·彼·波将金等编《外交史》第一卷（上），三联书店 1979 年版，第 515 页。

⑲ 转引自梁守德、刘金质、李石生主编《世界政治与国际关系》，湖北人民出版社 1987 年版，第 512—513 页。

⑳ 同⑭，第 225—226 页。

㉑ 同⑭，第 225—226 页。

㉒ 〔英〕萨道义：《外交实践指南》，上海译文出版社 1984 年版，第 121—

122 页。

㉓ 《列宁全集》第二卷，人民出版社 1972 年版，第 805、810 页。

㉔ 《列宁全集》第 30 卷，人民出版社 1957 年版，第 446 页。

㉕ 马克思：《十八世纪外交史内幕》，人民出版社 1979 年版，第 80 页。

㉖ 《马恩选集》第一卷，人民出版社 1972 年版，第 254 页。

㉗ 《马恩选集》第一卷，人民出版社 1972 年版，第 304 页。

㉘ 同㉗，第 306 页。

㉙ 《马恩选集》第二卷，人民出版社 1972 年版，第 134—135 页。

㉚ 同㉙。

㉛ 马克思：《法兰西内战》，人民出版社 1964 年版，第 17 页。

㉜ 同㉛。

㉝ 同㉛。

㉞ 同㉗，第 287 页。

㉟ 同㉗，第 270 页。

㊱ 同㉗，第 288 页。

㊲ 同㉗，第 288 页。

㊳ 《马恩全集》第 16 卷，人民出版社 1964 年版，第 174 页。

㊴ 同㊳，第 175 页。

㊵ 同㊳，第 174 页。

㊶ 同㉗，第 262 页。

㊷ 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，人民出版社 1964 年版，第 20 页。

㊸ 《列宁选集》第三卷，人民出版社 1972 年版，第 354—355 页。

㊹ 同㊸，第 355 页。

㊺ 王绳祖主编：《国际关系史资料选编》上册（第二分册），武汉大学出版社 1983 年版，第 396 页。

㊻ 《列宁全集》第 33 卷，人民出版社 1957 年版，第 128 页。

㊼ 〔苏〕U·A·基里林主编：《国际关系与苏联对外政策史》（1917—1945 年），中国社会科学出版社 1990 年版，第 15 页。

㊽ 列宁：《列宁论民族殖民地问题的三篇文章》，人民出版社 1966 年版，第 19 页。

㊾ 周启朋、杨闯等编译：《国外外交学》，中国人民公安大学出版社 1990 年版，第 72 页。




㊿ 北京师范大学历史系：《史学选译》第二期，第 12 页，1981 年。

(51) 〔美〕大卫·C·惠尼特：《美国总统列传》，天津人民出版社 1986 年版，第 300 页。

(52)《国际条约集》(1917—1923)，世界知识出版社 1961 年版，第 266 页。

(53)《国际条约集》（1924—1933)，世界知识出版社 1961 年版，第 373—374 页。

(54)《列宁选集》第二卷，人民出版社 1972 年版，第 805 页。

(55)《列宁全集》第 28 卷，人民出版社 1959 年版，第 62 页。

(56)《列宁全集》第 23 卷，人民出版社 1958 年版，第 26—27 页。

(57)《列宁全集》第 21 卷，人民出版社 1958 年版，第 388 页。

(58)《斯大林选集》上，人民出版社 1979 年版，第 187 页。

(59)《关于波兰的演说》，《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社 1995 年版，第 308 页。

(60)《列宁选集》第三卷，人民出版社 1972 年版，第 355 页。

(61)《国际关系史资料选编》上册（第二分册)，武汉大学出版社 1983 年版，第 456 页。

(62) 斯大林：《十月革命的国际性质》，《斯大林选集》上，人民出版社 1979 年版，第 619 页。

(63) 同(53)，第 492 页。

(64) 〔苏〕安·扬·维辛斯基、苏·阿·洛佐夫斯基主编，杨穆等译：《外交辞典》，东方出版社 1986 年版，第 618 页。

(65) 同(53)，第 353—368 页。

(66) 同(53)，第 379—382 页。

(67)《外交学院译丛》第 5 期，1982 年 3 月版，第 26—27 页。

(68) 同(67)，第 27 页。

(69) 同(67)，第 38 页。

(70) 同(67)，第 39 页。

(71) 同(53)，第 545 页。

(72) 同(67)，第 47 页。

(73) 同(67)，第 52 页。

# 第二章

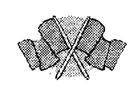
# 当代外交的基本准则与进步总趋势

## 一、国际公认的当代外交基本准则

当代即是指第二次世界大战以后的时代。

由于第二次世界大战的世界性和反法西斯性质，以及战后一系列国家人民民主革命和民族独立运动的胜利，当前的世界同第二次世界大战以前的任何时代相比出现了两个显著的特点：一是在1945年成立了联合国；二是经过战后半个多世纪的演变，当今的世界已由近200个主权国家所组成，它们绝大多数又都是联合国的会员国。这两个特点对当代的外交影响极大，主要表现在它们使在反法西斯斗争中得到确认的一些处理国家关系的准则能够成为国际普遍公认的基础准则，并有可能坚持和发展下去。

创立一个国际安全组织的思想，是第二次世界大战时期反法西斯同盟国在同法西斯作坚决斗争的艰苦岁月中孕育起来的，是战时同盟国互助合作和战后各国人民要求和平的产物。1941年8月14日英美两国首脑共同宣布的《大西洋宪章》就表达了这一愿望。1942年1月1日，包括苏联和中国在内的26个反法西斯国家又共同签署《联合国家宣言》进一步确认了这种愿望。1943年，中、苏、美、英四国又在莫斯科共同发表《普遍安全的四国宣言》，确定了战后建立普遍安全组织的共同方针和基本原则。四国宣言的第



4点声明："它们承认有必要在尽速可行的日期，根据一切爱好和平国家主权平等的原则，建立一个普遍性的国际组织，所有这些国家无论大小，均得加入为会员国，以维持国际和平与安全。"1944年秋季，四国又在华盛顿敦巴顿橡树园分两个阶段进一步商谈。1945年4月25日在旧金山召开了"关于国际组织的联合国会议"，有50个国家出席，并在6月26日签署了《联合国宪章》。《联合国宪章》于同年10月25日正式生效；第一届联合国大会于1946年1月10日至2月14日在伦敦举行第一阶段会议，从此联合国正式诞生。

从上述历史过程中可以看到，创建联合国这一国际组织的最主要的宗旨是维持国际和平与安全，最主要的指导准则是一切国家无论大小，其主权一律平等。这一主要宗旨和原则，在联合国宪章中以第一章的整章篇幅发展为四项宗旨和七项原则。联合国经过半个多世纪的发展，会员国已从1945年的50个增加到191个。因此，联合国已成为历史上第一个具有世界性和权威性的国际组织，其宪章所确认的准则和原则也就成为国际公认的准则和原则。概括起来，最主要的准则可以归结为：①主权平等；②和平解决国际争端，互不使用武力；③不干涉任何国家的内政。

**主权平等**　主权是英语 sovereignty 的汉译，但这一汉语词组则是古已有之。《管子·七臣七主》中说："藏竭则主权衰，法伤则奸门闿。"这里的主权即是指君主的无上权力，同 sovereignty (sovereign 即君主之意）的原意是一样的。随着历史的发展，sovereignty 的涵意也有发展，即从君主的权力发展为国家固有的最高权力。这一概念于19世纪末期传入中国，开始时曾被音译为"萨威棱贴"，后来才转用中国古词"主权"意译，这一古词也就获得新的意义，成为 sovereignty 的完全对应词。

主权这一概念首先是16世纪末法国政治思想家让·布丹在他的名著《论共和国》提出和阐明的。布丹提出国家具有主权权力。按照他的说法主权是国家的最高权力，是一种绝对的、不受限制的、

永恒的和高于法律的权力。从那以来，各国学者对主权有不同的认识；但是从国际法的实践看，主权总是被认为是国家所具有的国内最高和对外独立的权力。

中国国际法学家周鲠生指出："主权原则是国际法最重要的基本原则"。[①]应该说，主权原则同样也是指导当代外交实践的基本准则。因为外交涉及的正是主权国家之间的关系，外交就是一个主权国家对外行使主权的一种行为。主权既然意味着一国对内最高和对外独立的权力，一切主权国家之间就自然应该是平等的；主权平等原则是主权原则的自然延长，主权原则其实也就是主权平等原则。这一原则是创建联合国的基石，又在《联合国宪章》中得到确认。《联合国宪章》第 2 条第 1 款说："本组织基于各会员国主权平等之原则。"因此，这一原则也就成为指导当代外交实践的首要基本准则。

旧金山会议制定《联合国宪章》时曾对主权平等原则作了相当完整的说明，主要是国家在法律上平等；各国拥有对内的主权权力；国家的人格和领土完整、政治独立均应受到尊重；国家必须在国际法方面忠实地履行其国际义务。[②]以上四条是相辅相成的。其最后一点说明主权国家在对外关系中不能以行使主权为借口而为所欲为。一个国家有权维护自己的主权，同时也负有尊重别国主权的义务，即"必须在国际法方面忠实地履行其国际义务"。主权平等原则本身就包含了这一点：主权既然是平等的，一国即不能以自己的主权意志强加于另一国，否则就是对主权平等原则的违背。

**和平解决国际争端，互不使用武力**　这一原则分别列在《联合国宪章》第 2 条中的第 3 和第 4 款。第 3 款规定各会员国应以和平方法解决其国际争端，俾免危及国际和平、安全及正义。第 4 款则规定各会员国在国际关系中不得为侵害任何国家之领土完整或政治独立，或以任何其他同联合国宗旨不符之方式以武力相威胁或使用武力。

如前所述，维持国际和平与安全是联合国的宗旨。这两款所确



认的原则就是为这一宗旨服务的，也是主权平等原则的合乎逻辑的引申。十分明显，一国对别国以武力相威胁或使用武力，以非和平方式解决与别国争端的就是对对方主权的不尊重。应该指出，和平解决争端和互不使用武力也包含着互不侵犯及和平相处的思想。和平相处思想在《联合国宪章》序言中就有反映。

主权国家之间发生各种争端是不可避免的，问题在于应当怎样解决这种争端。资产阶级的国际法一向把解决国际争端的方法分为强迫的方法与和平的方法两种，即认为这两种都是可以采用的方法，都是正当的。所谓强迫的方法就可包括使用武力。1928 年 8 月 27 日在巴黎签订的《非战公约》在第 2 条中宣布，各国间遇有争端，不论性质如何，因何争端，只可用和平方法解决之。按理，这一国际条约的规定，已经排除了用强迫方法解决国际争端的正当性。可惜，《非战公约》并无普遍性的约束力。只有当《联合国宪章》再次确认应以和平方式解决国际争端，并进一步规定不得以违反《联合国宪章》宗旨的任何方式以武力相威胁或使用武力，和平解决国际争端和不使用武力才成为国际公认的基本准则之一。

和平解决国际争端的传统方法有谈判、斡旋、调停和仲裁四种。前三种就是一般所说的外交方法或政治解决，最后一种是法律的方法即司法解决。但司法解决也要经过当事国的同意，也需通过外交途径。《联合国宪章》总结和发展了传统的方法。《联合国宪章》第 33 条规定："任何争端之当事国，于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用，或各该国自行选择之其他和平方法，求得解决。"此外，根据《联合国宪章》的规定，联合国，特别是安全理事会对争端的和平解决也负有特殊的任务。

**不干涉任何国家的内政**　这一原则反映在《联合国宪章》第 2 条第 7 款，主要内容为："本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件，并且不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决……"

这一规定仍是主权原则的自然延伸，即联合国虽是一个具有普遍权威的世界组织，对会员国具有约束力，但它无权干涉会员国的内部事务。这就是不干涉内政的原则。既然联合国无权干涉会员国的内政，会员国之间当然更不能相互干涉内政，这是主权平等原则中的应有之义。

不干涉原则，作为国际关系的行为规范首先见诸于18世纪末法国大革命时期的宪法，那是为了反对欧洲封建专制王朝对法国资产阶级民主革命进行干涉而提出的。为了反对欧洲神圣同盟对美洲进行干涉，1823年美国总统门罗提出了“门罗主义”，即美国不干涉欧洲，也不允许欧洲干涉美洲。十月革命后的苏联反对西方帝国主义的武装干涉，也曾主张不干涉内政的原则。《联合国宪章》确认这一原则，使不干涉原则成为国际普遍公认的一项基本准则。

除了上述的三项基本准则以外，在《联合国宪章》中还可以举出别的一些准则，如民族自决，等等。然而指导当代外交实践的，并得到国际普遍承认的基本准则主要是以上三项，而其中主权平等又是主导的准则。

**和平共处五项原则** 中国提出和由中国同印度、缅甸共同倡导的和平共处五项原则，即互相尊重领土主权，互不侵犯，互不干涉内政，平等互利及和平共处五项原则是在这些准则基础上提出的，又是对这些准则的发展。五项原则作为一个不可分割的整体已成为指导当代国家关系和外交实践的完整的准则，愈来愈得到国际社会的公认。本书第十一章将对五项原则作进一步的阐述。

## 二、当代遵循的外交规则与惯例

当代遵循的各种外交规则和惯例都起源于欧洲、特别是18世纪前后的欧洲。第二次世界大战以后，这些规则和惯例根据主权平等等基本准则进一步得到整理、总结和发展。1961年在维也纳由



联合国主持制订的《维也纳外交关系公约》就是对所有参加国具有约束力的重要国际契约，同《联合国宪章》一样，对指导当代的国际关系和外交实践具有普遍的意义和权威性。周鲠生在他所著《国际法》中说："及至 1961 年维也纳会议制定《外交关系公约》，国际关系上才有一部完整的外交特权规则，这个公约系统地整理了关于外交特权既存的国际法规则和国际惯例，使之法典化并加以发展。"③这是就外交特权而言，其实就外交关系的其他方面而言也是如此。《维也纳外交关系公约》在序言中强调指出，公约的制订是基于以下 4 点：①各国人民自古即已确认外交代表之地位；②《联合国宪章》之宗旨及原则中有各国主权平等，维持国际和平与安全，以及促进国际间友好关系等项；③关于外交往来、外交特权和豁免之国际公约当能有助于各国间友好关系之发展——此项关系之对于各国宪政及社会制度之差异，在所不问；④外交特权与豁免之目的不在于给个人以利益而在于确保代表国家之使馆能有效执行职务。以上各点都反映了当代外交的特点，是制定《维也纳外交关系公约》的出发点，同时也是当代遵循的外交规则和惯例的出发点。

外交规则和惯例很多，难以一一列举。下面仅就涉及外交关系几个较重要方面的规则和惯例进行论述。

**外交承认** 《维也纳外交关系公约》第 2 条规定："国与国间外交关系及常设使馆之建立，以协议为之。"这一规定涉及建交和建馆两大问题，但文字简单。公约在序言中指出："凡未经本公约明文规定之问题应继续适用国际习惯法之规则。"这里先来论述《维也纳外交关系公约》中没有提及的但同建立外交关系有密切联系的外交承认问题。

外交承认也叫国际承认。它有两种含义：一是指一个主权国家承认另一个主权国家（一般指新建立的国家，有时也包括更改政体或国名的国家）；二是指承认一个主权国家的新政权（一般是指政权更迭后的新政权）为这一主权国家的合法政府。两国互不承认，或只有单方面的承认，就无从建立外交关系。所以，互相承认是两

国建立外交关系的前提和出发点。十月革命后，美国长期不承认苏联，两国在长达16年的时间里一直没有建立正常的外交关系。第二次世界大战以后有一系列前殖民地获得独立、建立新国家，它们需要国际承认；也有不少国家经过人民革命或政变更新了政权，它们也需要国际承认。所以承认问题是战后国际关系中的一个经常发生的问题，有时还成为非常尖锐和微妙的国际问题。譬如，中国人民在中国共产党的领导下于1949年推翻了蒋介石政权的统治建立了中华人民共和国。中华人民共和国政府作为中国惟一合法政府理所当然地应当受到世界各国的承认。但是，美国竟然不顾国际法准则，继续承认和扶植在台湾的所谓“中华民国”，致使中美之间近30年没有建立正常的外交关系。与此同时，美国和其他一些国家的敌视中国的势力还企图制造“两个中国”、“一中一台”，支持所谓“台湾独立”，阴谋分裂中国。此外，在第二次世界大战后的长时间里，外交承认问题还出现非常复杂的情况。一方面，一些实际存在的主权国家，由于某种原因得不到广泛的国际承认；另一方面，有些民族解放阵线或解放组织尚未真正建立国家，却已得到广泛的国际承认，可以派出为接受国按外交使节对待的代表，如1962年正式获得独立以前的阿尔及利亚民族解放阵线以及1988年建立巴勒斯坦国以前的巴勒斯坦解放组织。

承认可以采取不同的方式。有关双方发表联合公报宣布互相承认是一种方式，单方面由一国领导人、外交部或外交代表发电报、发表声明或谈话等宣布承认也是一种方式。譬如1958年原伊拉克王国的“自由军队组织”推翻费萨尔国王的统治，宣布成立伊拉克共和国，中国外交部长即于1958年7月16日致电伊拉克外交部长祝贺伊拉克共和国的诞生并宣布承认伊拉克共和国政府。又如1986年2月，科拉松·阿基诺推翻原菲律宾总统马科斯的政府，宣布成立菲律宾新政府，美国国务卿当即发表谈话予以承认。按国际惯例，一国政府依本国宪法程序进行的正常更迭是不需要重新获得国际承认的。有些国家通过正常的法律手续更改国名也无须重新获



得国际承认。但是，在特定条件下，怎样判断是正常或不正常的更迭，以及对新政府是否需要重新予以承认，不同国家出于不同的政治和外交考虑可以作出不同的解释，从而采取不同或不尽一致的态度。例如对科拉松·阿基诺成立菲律宾新政府，美国和日本等国明确使用承认一词，中国领导人则致电表示祝贺，这就意味着对新政府的承认是一件不言而喻的事。

在国际实践中还有所谓“事实上的承认”，即不经过特别宣布承认的形式，双方建立起某种具有一定法律效果的联系，如订立一种有暂时性质或特殊目的的协定、贸易合同，等等。“事实上的承认”是导向正式承认的过渡形式。

互相正式承认的国家也可以由于不同原因暂不建立外交关系。例如，英国于 1950 年 1 月 6 日即承认中国，但迟至 1954 年 6 月 17 日才在第一次日内瓦会议期间同中国达成互派代办的协议，1972 年 3 月 13 日中英双方才决定将外交代表由代办升格为大使，两国外交关系才完全建立。已建交的国家可以中断甚至断绝外交关系，但这并不一定意味着互不承认。印度尼西亚在 1950 年 4 月同中国建交，1967 年 10 月同中国中断了外交关系，但并不意味着互不承认。一旦条件改变，中断外交关系的国家随时可以恢复外交关系。如中国和印度尼西亚已于 1990 年复交。

所以，互相承认是建立外交关系的前提和基点，但承认本身并不等于建立外交关系。相反，两国宣布建立外交关系时不一定指明互相承认，因为协议建交当然意味着互相承认。中国同不少国家的建交联合公报，如同津巴布韦、利比亚、哥伦比亚等国的建交公报即未提互相承认。总之，承认在国际关系中是一个复杂和微妙的问题，反映不同国家的立场和外交政策。各国国际法学者对承认问题的认识也是不尽一致的。这可能是《维也纳外交关系公约》没有对外交承认作出任何规定的原因所在。

**外交关系的建立**　在通常情况下，两国同意建立外交关系即意味着双方有权派出各自的外交代表到对方的首都常驻和建立使馆，

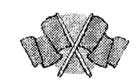



并按国际法和惯例享有外交特权和便利，以代表本国和维护本国的利益。这也叫“使节权”，已被普遍认为是主权的一个特征和属性。《维也纳外交关系公约》规定，建立外交关系和建立常驻使馆要“以协议为之”，即应按主权平等的原则经建交国双方同意。同意的方式，一种是由一方先表示愿意建交，然后另一方表示同意。如1950年中国和缅甸建交，就是缅甸先声明“决定承认中华人民共和国，并期望外交关系之建立与使节之交换”，然后中国复照同意在缅甸政府同已被推翻的国民党政权断绝关系的基础上建交。另一种是由双方发表建交联合公报，宣布互相承认和建交。中国同许多国家的建交就是采用的这种方式。

以上所说的是完全的正式外交关系。在国际关系中还可以有非完全的外交关系。例如，英国和荷兰在1950年承认中华人民共和国以后，仍同台湾保持领事关系，并在联合国内不支持恢复中国的合法席位，因此中国同两国都经过漫长的建交谈判，直到1954年才分别于6月和11月同两国协议互派代办级代表，以进一步谈判正式建交；这曾被认为是“半建交”。

如前所述，中华人民共和国成立后发生了复杂的国际承认问题。为了维护中国的主权、领土完整和统一，中国对同别国建交提出了特殊的条件和程序，即“凡与国民党反动派断绝关系，并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上，与之谈判建立外交关系”。[4]中国的这一立场完全符合《联合国宪章》规定的基本准则以及《维也纳外交关系公约》“以协议为之”的有关规定。

**外交代表机关的建立和馆长的就任**　外交代表机关泛称为“使馆”，可以是大使馆、公使馆或代办处，由馆长的等级来定，而馆长的等级又需在建交时商定。《维也纳外交关系公约》第15条规定：“使馆馆长所属之等级应由关系国家商定之。”虽然《维也纳外交关系公约》按传统将馆长等级规定为大使、公使和代办三级，由于主权平等原则的主导地位在国际政治中的加强，现在国家不分大



小强弱，几乎都把外交关系定为大使级。中美两国在1972年至1979年间互设联络处，这是两国在正式建交以前协议采取的一种临时性的特殊安排，不是正式的外交代表机关。

建交公报常在最后一段宣布："尽快互换常驻大使，并按国际法和惯例以及对等原则为对方在各自的首都建立使馆和履行其职责提供一切必要的协助。"有的公报还具体写明"在三个月内"互换大使。在对方首都建立使馆以及大使的任命和就任是把建立外交关系付诸实施的最主要的具体行为。

筹建使馆一般先委派临时代办负责主持。建馆需派临时代办在国际法中没有明文规定，但却是国际间的习惯做法。就中国而言，都是先派临时代办去接受国筹建新馆，在一定时日以后，大使才赴任。

解决馆舍是建馆的一项重要内容。《维也纳外交关系公约》第21条规定："接受国应便利派遣国依照接受国法律在其境内置备派遣国使馆所需之馆舍，或协助派遣国以其他方法获得房舍。"

新建使馆正式履行职责的时间，按一般惯例，从建馆临时代办到达接受国首都，向接受国外交部长递交派遣国外交部长委派临时代办的介绍信之日起，新大使馆即在法律和政治上被视为已经建立，而无须等待有正式的馆舍，也无须等待新大使正式到任。根据《维也纳外交关系公约》第19条的规定："使馆馆长缺位或不能执行职务时，应由临时代办暂代使馆馆长。"首任大使尚未到任甚至尚未任命，这也是一种大使缺位，因此建馆临时代办可以代行新大使的职责，这也就等于新建使馆开始履行职责。

建馆的临时代办和日后的临时代办均由派遣国外交部指派，建馆临时代办则需外交部长的正式介绍信。原则上所有馆长以下的各级外交官都可被指派为临时代办，但一般由主管政务的级别最高、又名列最前面的外交官来担任。由派遣国专业部门派出的专业外交官（如武官、文化参赞、商务参赞等）不能担任临时代办。

大使是由派遣国元首向接受国元首派遣的，所以大使由派遣国

元首任命。但大使人选不能由派遣国单方面决定，而必须事先征得接受国的同意。《维也纳外交关系公约》第4条规定："派遣国对于拟派驻接受国之使馆馆长人选务须查明其确已获得接受国之同意。"大使人选须要经过双方同意，一是表示对接受国的尊重，二是大使人选可以反映有关国家之间的关系以及对相互关系的重视程度，是一个敏感的问题。因此派遣国要避免派出不受对方欢迎的人。大使人选为接受国拒绝，在当前的国际关系中已属少见，但接受国仍有拒绝接受的权利，并且"无须向派遣国说明不予同意之理由"。因此，在征求大使人选意见的过程中，一般双方都保密，以免节外生枝。

使馆在大使缺位时虽仍能履行职责，但大使长期缺位可能被理解为不友好的行为。事实上，两国关系处于冷淡时期时，常有意识地使大使长期缺位。因此建交公报常规定"尽快互换大使"，甚至写明在一定时限内交换大使。

根据《维也纳外交关系公约》第5条规定，派遣国可以委派同一人选兼任驻两国或数国的使馆馆长。同时根据第6条的规定，两个以上国家得合派同一人为驻另一国之使馆馆长，以上两种做法的条件是须经接受国同意。

新大使的正式任命和就任的主要标志，一般说来是派遣国元首签发派遣国书，并由大使向接受国元首递交国书。《维也纳外交关系公约》第13条规定："使馆馆长……在呈递国书后或在向接受国外交部或另经商定之其他部通知到达并将所奉国书正式副本送交后，即视为已在接受国内开始执行职务。"因此，大使递交国书是大使正式就任的标志。递交国书的时间按《维也纳外交关系公约》规定有两种算法，一是向接受国元首正式递交国书，一是向外交部递交国书正式副本。接受国有权规定采用哪一种做法，但必须同等对待，否则即被视为歧视。

呈递国书是非常正式和隆重的仪式，各国采用的程序有的较繁杂，有的较简单，但都视作重要礼仪。大多数国家在呈递国书时大



使需致颂词，接受国元首致答词。在有些君主立宪制和议会君主制国家，如西欧的英国和西班牙在女王或国王接受外国大使的国书时仍延用古老的礼仪，以示隆重。中国也采用国际通行的呈递国书的仪式，但较简化，如以元首和大使进行谈话来取代颂词和答词。

**外交团和外交团团长**　外交团是各国驻同一国的外交代表机关的馆长及其外交人员的总称。简言之，外交团由同驻一国的所有外国外交官所组成。这里必须注意以下几点：①外交团由外交人员组成，而不是由外交代表机关组成；②外交团只包括有外交官衔的人员，不包括使馆一般工作人员；③外交团不包括驻在国本国的外交官；④外交团不包括在接受国其他城市的领事官。有的国家只把馆长作为外交团成员，有的则把外交官的配偶和子女也包括在外交团内。外交团需要有一个为首的外交官，这就是外交团团长。

国际法对外交团没有明文规定，它是在外交实践中逐步形成的一种传统做法；它不是一个严密的组织，也没有具有法律性质的职能。这一制度的形成，主要是为了调整各国派驻同一国家的外交人员作为一个整体同驻在国政府之间的日常关系。这种关系应是非政治的，尤其不应利用外交团干涉接受国内政。外交团的活动主要是调整礼仪和礼宾等方面所发生的关系。因此，外交团可以就这些问题举行会议，作为一个整体同驻在国外交部进行接触，也可以作为一个整体举行某些礼仪性的活动。有时驻在国政府认为某些外交团成员在日常事务上滥用豁免权，如不遵守交通规则，也可以通过外交团提出。以上这些职能和活动，都由外交团团长代表外交团负责主持、联系和组织。

外交团团长是从各国派驻接受国使馆馆长中按国际惯例自然产生的。这种惯例也没有统一的规定，最常见的是由级别最高又就任最早的使馆馆长来担任。现在一般馆长都是大使级的，所以到任最早的大使即为外交团团长。在有的天主教国家中，如西班牙，梵蒂冈派出的教廷大使永远是外交团团长。在这种情况下，常由其他大使中就任最早的担任副团长。中国采用按就任先后次序这种最常见

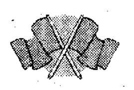
的惯例自然产生外交团团长的做法。担任外交团团长是一种荣誉：在正式外交场合，需要由外交团作为整体讲话时，团长是当然的发言人；当外国国宾访问，在介绍各国使节时外交团团长是第一个被介绍的；在需要安排席次的场合，外交团团长排在使节的第一位。所以外交团团长在礼仪上享有优先地位。除此之外，外交团团长并不享有额外的特权，其地位并不高于其他大使，也没有任何具有法律性质的地位和职能。

外交团团长同外交团成员之间如果分属没有外交关系的国家，按一般惯例仍可发生联系。因为外交团团长与成员之间的关系可以仅仅当作外交团内部的关系，而不涉及国家间的关系。20 世纪 50 年代末，在印度新德里的外交团，法国大使是外交团团长，当时中法两国并无外交关系，但中国新任驻印大使把他作为外交团团长向他发出就任通知，并进行拜会。这种情形同联合国安全理事会常驻代表之间的关系极相似。各国常驻代表按月轮流担任主席，主席与成员可能分属没有外交关系的国家，但这并不妨碍他们作为主席与成员发生关系。外交团团长与成员之间的关系也一样。

**位次**　位次的含义是“在先权的次序”，所以位次的实质是在先权，即谁先谁后的问题。在外交实践中，位次也称礼宾次序，如安排不当会引起不必要的争执和交涉，甚至影响国家关系。在中外外交史上位次之争曾是十分尖锐复杂的。在当代的外交实践中，位次都以主权平等原则来确定和安排。

一般说来，国家间的位次在两种情况下发生：一是各国派出的外交代表在不同场合下的席次先后；一是缔结国际条约时缔约各方在文件中的次序先后。

联合国每年开大会，近 190 个会员国席次的安排集中反映当前安排位次的原则。根据会员国一致协议，联大席次采用依各国国名的英文拼法顺序同抽签轮流相结合的办法来排列。这就是：联大每年抽签决定哪一个字母排在大会会场第一排，然后再依英文字母的次序自左到右依次排列。这样，每年的席次都要变动一次，不同字



母当头的国家都有机会排在前排或末排。譬如，假设C字当头的国家抽签排在前席，那么按英文字母顺序本应在前面的A、B当头的国家就要被排到最后去。

各国常驻同一国使节的位次，首先由他们的等级来决定，即大使高于公使，公使高于代办，代办高于临时代办。在同一等级的使节中则由他们到任的先后次序，也即递交国书的日期先后来定。至于被派遣去某国参加某一仪式（如重大庆典、国丧等）的特派代表，一般的做法是：首先按代表身份高低排列，如级别相等则按决定派出代表或组成代表团的日期先后来定。如果日期又相同，则按国名字母的顺序来定。但实际情况是很复杂的，譬如派出国有特殊影响或同东道国有特殊关系，东道国有时也可按本国的礼宾规定来处理。1953年英国女王伊丽莎白二世加冕，出席典礼的各国代表凡同英王室有亲戚关系的都排在前面，其次是法、苏、美三大国代表和各君主国代表，然后才是非君主国的代表。又如1989年2月，有163个国家和地区的高级代表赴日本参加昭和天皇的“大葬之典”，其中有美国新任总统乔治·布什。如按国名英文字母次序排席次，布什将排在后席。为照顾美国，日本决定将昭和天皇曾出访过的少数国家的元首放在优先位置，解决了这一礼宾难题。

国际条约有双边和多边之分，缔约各方的位次也都以主权平等原则来排列。

双边条约（包括协定、议定书、联合声明等）一般都是一式两份（如果缔约双方的文字不同，每份都分别用各自的文字写成）缔约双方都保留一份签字的原件，而在各自保留的原件中每 方都享有在先权。这表现在：用本国文字写成的文本排在前面或左方，文件中并提双方国名或双方的元首或全权代表的姓名时，本国的国名和元首姓名在前，在签字时本国的代表签在上方或左方。

多边条约（也包括协定、公约、议定书、宣言等）中的位次，一般只表现在并列缔约各方的国名时的次序以及签字的次序上。现在一般采用的是按国名英文字母的顺序。如果协议文件是用不同文

字写成，有时也按每种文字的字母、次序或笔画来排列。如由 14 国签署的 1962 年关于老挝中立问题的宣言，英文本中以各国英文名称的字母为序，而中文本中则以各国中文名称的笔画多少为序。

总之，在当前的外交实践中，任何国家不享有位次上的特权，位次问题一般都能以主权平等原则来安排，因位次而引起的纠纷现在已不常见了。

**对等与无差别待遇**　对等是在国际关系中早已形成的一个国际法原则，也称互惠。对等或互惠的主要含义是一方给另一方以某种优遇，另一方即给以相对称的回报。对等所包含的最重要的观念是平衡对称。在以主权平等为基础的当前国际关系中，对等成为指导双边关系的重要原则。一切双边条约或协定都包含对等原则。例如，在前面提到的建交公报就常规定双方要以对等原则为对方的建馆提供协助。又如有关领事的条约或协定也以对等原则来确定互设领馆的数目、级别、辖区大小，等等。

对等一般是指双边关系而言的，但在其中的任何一方同第三国的关系中又可能引起差别待遇。譬如：甲国和乙国之间互相给予某种优惠，这种优惠是否也应给予丙国？这种情形在国际贸易中尤其容易发生。最惠国待遇就是为了消除这种差别待遇而产生的一种条款，现在已较普遍地应用于国际贸易关系中。

《维也纳外交关系公约》第 47 条对差别待遇作了如下规定：

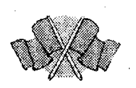
一、接受国适用本公约规定时，对各国不得差别待遇。

二、但下列情形不以差别待遇论：

（甲）接受国因派遣国对接受国使馆适用本公约任一规定有所限制，对同一规定之适用亦予限制；

（乙）各国依惯例或协定，彼此给予较本公约所规定者更为有利之待遇。

**外交报复**　自古以来，报复在国家关系中经常发生。在当前的



国家关系中，各种报复行动更是屡见不鲜。国家间的报复很难说是国际法上的制度，但它已成为一种国际习惯。实际上，报复就是国家关系中对等原则的延长：即在国家关系中既可“投桃报李”（互惠），也可“以牙还牙”（报复）。前述《维也纳外交关系公约》第47条规定“接受国因派遣国对接受国使馆适用本公约任一规定有所限制，对同一规定之适用亦予限制”，不以差别待遇论。这一规定符合对等原则，但说的是以限制对限制，这其实就是报复。一般说来，报复是为强行保障和实现国际法有关规定而采取的一种手段，是受害国为制止国际不法行为或寻求补救而采取的一种惩罚性行为。所以，正当地采取报复行动，可以使企图不顾后果而采取违反国际法的行为和意欲无端伤害别国的国家在采取行动前有所顾忌，从而减少这种行为的发生。它是受害国用来维护本国正当权益和尊严的一种手段和武器。关键在于报复必须是真正正当的，其标志是：① 受害国确实遭到不应有的伤害；② 报复是为了制止不法行为或谋求补救伤害而采取的；③ 报复是有节制的，即同原伤害行为的程度大致相等。

报复所涉及的行为性质可以是多种多样的，如经济的、文化的以至军事的，等等，其中也包括外交报复。外交报复专指原伤害行为是外交性质的，受害国所采取的报复手段也是外交性质的。例如甲国驱逐乙国的外交官，乙国也以驱逐甲国外交官为报复，这就是外交报复。

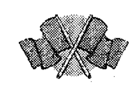
**政治庇护与“外交庇护”**　一国公民因政治原因逃亡他国，要求准予居留，这就是要求给予“政治庇护”，俗称“政治避难”。他国接受上述逃亡者的要求，不予引渡，准予居留，这就是给予政治庇护。这种权利就是“庇护权”。

“庇护权”最早是1789年法国大革命时宣布的资产阶级民主原则之一。这是有利于当时欧洲其他国家从事资产阶级革命而遭到本国迫害的革命人士的原则。这一原则后来为其他国家所接受，其中包括社会主义国家。所以，政治庇护已成为在国际关系中被普遍接

受的原则，中国也不例外。《中华人民共和国宪法》第32条第2款规定："中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利。"

"外交庇护"指一国公民因政治原因要求驻本国的他国使馆给予庇护。根据国际法，使馆馆舍享有不可侵犯权，"外交庇护"就是利用使馆的这种特权把使馆作为遭到驻在国追捕的公民的避难所。《维也纳外交关系公约》在序言中说："……此等特权与豁免之目的……在于确保代表国家之使馆能有效执行职务。"又在第41条第3款中说："使馆馆舍不得充作与本公约或一般国际法之其他规则、或派遣国与接受国间有效之特别协定所规定之使馆职务不相符合之用途。"根据公约的上述规定，使馆享有的特权都是为了"有效执行职务"，使馆馆舍不得用于同"使馆职务不相符合之用途"。十分明显，给予"外交庇护"是同使馆的职务不相符的。一般认为，《维也纳外交关系公约》所说不得用于同使馆不相符合的用途正是指以下两种：(1) 用于提供"外交庇护"；(2) 用于拘留使馆人员以外的任何人，包括本国的侨民和逃犯。所以，尽管国际法认可政治庇护，却从未承认过"外交庇护"。中国和大多数国家都已确认使馆无"外交庇护"权。因此，遇到使馆庇护驻在国追捕的人，驻在国政府有权要求使馆将庇护的人交出。在国际上，只有拉丁美洲国家根据他们长期形成的惯例以及签订的地区性公约，相互承认使馆可以接受驻在国的政治犯避难。这是一种地区性的例外。

**人权的国际保护** 人权同外交本是两个不相干的范畴。但随着西方殖民主义在世界范围内的蔓延，它所带来的种族灭绝、贩卖奴隶、种族歧视和殖民统治等罪行愈来愈不得人心和受到国际社会的谴责，人权的国际保护因而逐渐进入国际关系和外交领域。1926年签订的《禁奴公约》，1929年签订的《关于战俘待遇：日内瓦公约》等就是关于人权国际保护的较早的国际契约。在第二次世界大战中，德、意、日法西斯垄断资本帝国主义对人类所犯下的种种灭绝人性的滔天罪行，更使人权的国际保护和争取集体人权的问题显



得尤为突出。为了防止这种惨祸的重演，《联合国宪章》在其序言中明确“重申基本人权、人格尊严与价值，以及男女与大小各国平等权利之信念”，在其第 1 章第 1 条第 3 款，即联合国第三项宗旨中更强调“不分种族、性别、语言、或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。在此基础之上，联合国大会还于 1948 年 12 月 10 日专门通过了《世界人权宣言》。1968 年 5 月 13 日，国际人权会议又通过了第二个人权宣言，即《德黑兰宣言》。自那时以来，人权的国际保护成为当代外交中一个令人瞩目的问题。但是，由于以美国为代表的西方国家把西方的人权观当作衡量人权问题的惟一标准，以人权的当然保护者和裁判者自居，把它们的价值观念强加于人，以人权的国际保护为名推行干涉别国内政的“人权外交”，使人权的国际保护又成为当今外交中一个尖锐复杂的问题。

当今世界有近 200 个不同制度和类型的主权国家。不同的发展水平，不同的社会、政治、经济和法律制度，不同的思想意识形态和价值观念，加上不同的宗教信仰、文化传统和社会习俗，不同的国家有着不同的人权观。不同的国家依据各自的国情规定本国人民应享有的各种权利，从而成为各自的国内法，通过本国的法律确认和保护本国人民的基本人权。

人权是一个不断发展的概念。17—18 世纪时欧洲资产阶级首先提出“人权”概念，是为了反对封建专制制度，为资产阶级争人权。他们的人权观核心是“人生而自由和平等”，但这种“自由和平等”是名义上的，只有少数人能享有，广大人民实际上既没有“自由”也没有“平等”。随着世界形势的发展，人权概念也不断发展，包含了许多新的内容。首先，包括中国在内的愈来愈多的发展中国家认为在人的各种权利之中首要的权利是生存权。《世界人权宣言》第 25 条第 1 款这样表述了这种权利：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣服、住房、医疗和必要的社会服务，在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰

老或其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”其次，在1917年俄国十月革命之后就逐渐发展了集体人权的思想，《德黑兰宣言》更明确地提出了反对“大规模否定人权”的概念，也就是保护集体人权。《德黑兰宣言》第10条指出：“侵略或任何武装冲突，结局悲惨，使人类痛苦莫名，其所引起之大规模否定人权，使人心鼎沸……，铲除此种祸害，乃国际社会之义务。”从人权国际保护的历史渊源来看，这种保护要反对和防止的正是由种族灭绝、奴隶贩卖、种族歧视、发动侵略、侵犯主权、干涉内政等违反国际法准则所造成的“大规模否定人权”。所以，国际社会愈来愈把反对侵略、霸权主义、强权政治和种族主义作为人权国际保护的核心。此外，由于当前不公正的世界政治和经济秩序，发达国家同不发达国家之间的贫富差距，即南北差距愈来愈大。所以，不发达国家的发展权也已为国际社会确认为一项基本人权，并且是人权国际保护的重要内容。

综上所述，第一，世界各国有不同的人权观，国际社会应当承认和尊重这一现实；第二，不同的人权概念一旦为一国国内法所确认即成为该国国内管辖之事，属一国内政，国家间可以交流意见，平等对话，但不得把自己的意志强加于人，更不得干涉别国内政；第三，人权的国际保护应是反对大规模否定人权以及保护不发达国家的生存权、发展权；第四，以美国为代表的西方大国所推行的侵犯别国主权、干涉别国内政、破坏别国的统一和民族团结的“人权外交”，是违背国际法准则的强权政治表现。

《世界人权宣言》第29条第3款指出：“这些权利和自由（指《世界人权宣言》所列举的种种权利和自由）的行使，无论在任何情形下均不得违背联合国的宗旨和原则。”这是《世界人权宣言》对国际社会应如何对待人权问题所作的规范性结论。

上面论述了涉及外交关系的几个方面的规则和惯例，并不完全。还有一些重要的规则和惯例，如有关外交特权和豁免、外交礼仪等方面的规则和惯例，将在本书其他章节论述。



## 三、当代外交的进步总趋势

指导当代外交实践的基本准则和在当代外交实践中遵循的一系列规则和惯例，大多在第二次世界大战以前即已形成，但只有到了当代才逐步成为国际公认的准则，反映了当代外交的进步趋势。如主权思想最早在欧洲出现是以君权为中心的封建国家反对罗马教廷控制的产物，法国的让·布丹首次明确提出主权概念，已反映了中央集权制度的主权国家反对当时封建领主割据的思想，而主权概念在中国的传播则同近代中国人民反对帝国主义的侵略、争取民族解放和国家独立的历史紧密联系在一起。然而在第二次世界大战以前，主权原则从未成为指导国际关系和外交实践的主导准则。前面提到，当代外交实践中的位次是以主权平等为基础的，其中基本的一点是：同驻一国的各国同级外交使节的位次以呈递国书日期的先后来决定。这一安排早在 1815 年的维也纳会议上就已确定。然而在当时情况下，这种安排只能在欧洲强国，主要是在英国、俄国、奥地利、普鲁士和法国之间实行，其他中小国家和附属国根本谈不上争位次。因为只有欧洲列强之间才互派大使，其他欧洲国家和东方国家，包括日俄战争以前的日本只能同欧洲强国互派公使，位次只能排在后面。当时外交使节的等级意味着歧视，即主权不平等。至于遍布亚、非、拉的殖民地或半殖民地国家，则更谈不上主权平等了。所以，尽管主权平等原则对于从 16 世纪开始的由梵蒂冈教皇操纵欧洲各君主国的局面来说是一种进步，但这一原则并未成为普遍指导各国关系的准则。在第二次世界大战以前的各个时代，主宰各国关系的准则一直是强权政治，“强权即公理”。许多标志人类进步的准则、原则、规则和惯例只有到了当代才有可能逐渐在国际关系中被普遍承认和接受。

前面已提到，联合国及其宪章是反法西斯战争取得彻底胜利的

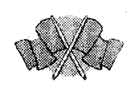




产物，是对崇尚武力、残暴、肆意践踏和蹂躏人权和基本自由的法西斯主义的否定。联合国的创建过程又有在第二次世界大战中遭受苦难最深的第一个社会主义国家苏联以及中国和其他国家的参与，这就使得当时战胜法西斯后的国际社会能够从“当代人类两度身历惨不堪言之战祸”中吸取教训，使联合国的创建能以“欲免后世再遭”这种战祸为最高目的（引语均见《联合国宪章》序言），并详尽制订出标志国际政治重大进步的宗旨和原则。这对于当代外交自然有着重大的和深远的意义。

在联合国宗旨中反映的尊重人民平等权利、自决原则以及不分种族、性别、语言或宗教尊重全体人类的人权及基本自由的原则，也为战后的反殖民主义和反种族主义等进步运动提供了国际契约的依据。今天，几乎所有前殖民地或附庸国都已获得独立，成为主权国家，而一旦成为主权国家，按主权平等原则，国不分大小、强弱和贫富，在国际法上说都是平等的。外交的主体是主权国家。战前世界的大部分地区和国家是不享有外交权的殖民地或附属国。少数主宰世界事务的殖民国家和宗主国谈论“国际准则”，既是对“准则”的嘲弄，也是对“国际”的嘲弄。而经过战后半个多世纪的演变，当今的世界已由近200个在法律上平等的主权国家组成，为战前独立国的三倍多，这一现实才使主权平等这一外交基本准则真正有了普遍性。

由联合国安全理事会五个常任理事国享有的否决权所反映的“大国一致”原则也是反法西斯斗争的直接产物，对当代的国际关系和外交实践有深远的影响。中国人民以八年的浴血抗战才争得这一大国地位，来之不易。从1971年中华人民共和国在联合国的合法权利恢复以后，中国名下的否决权才掌握在代表中国人民的惟一合法的政府手中。否决权现在是一个有争议的问题。但在否决权一时难以取消的现实条件下，作为既是社会主义国家又是发展中国家的中国，在安全理事会中担任拥有否决权的常任理事国，这本身就是世界在进步的一个表现，对于世界的和平、发展和当代外交来说



无疑是一个起稳定和促进作用的因素。这种因素将随着中国的发展而加强。

发展国际间的友好关系是联合国的宗旨，《维也纳外交关系公约》据此在第3条中规定“促进派遣国与接受国之友好关系，及发展两国之间的经济、文化与科学关系”为使馆的基本职务之一。这是对使馆传统三大职务——保护、谈判和观察的一种发展，反映了当代外交的新特点，也反映了国际关系的进步趋势。

中国领导人曾多次指出，当代世界面临的两大问题是和平与发展，这不仅生动深刻地指明了当代世界面临的任务，也道出了当代外交的特点和趋势。当今世界仍然是复杂的。尽管美苏间的“冷战”结束，但世界仍然不太平。以强凌弱、以大欺小、以富压贫的现象，从来没有绝迹，以武力相威胁或直接使用武力侵犯别国主权、干涉别国内政等违反外交准则的事件还时有发生。在国际经济关系中仍然存在着许多不公正、不合理的现象，阻碍着广大发展中国家的发展，世界范围内的贫富悬殊还在加大。霸权主义和强权政治还在肆虐，恐怖主义也愈演愈烈，联合国在它五十多年的历史中虽然在许多方面起了不可替代的历史作用，但不是没有缺陷和失误。过去由于“冷战”，《联合国宪章》的宗旨和原则常不能真正贯彻，联合国还通过一些违背乃至破坏自身宗旨和原则的决议。今天联合国又面临着惟一超级大国美国的巨大压力。但是《联合国宪章》所规定的宗旨和原则本身是好的，这些宗旨和原则，以及在这些原则指导下形成、制定和确立的外交规则和惯例已经成为而且将在一个相当长的历史时期内成为一切爱好和平正义的国家处理对外关系和外交实践的重要依据和武器。现实还表明，联合国的历史使命尚远未完成，在此之前，它的作用不会逐步消亡，而是将持续发挥。当然，要使联合国宗旨和原则得到全面贯彻，以促进世界的和平与发展，仍要世界各国尤其是广大发展中国家继续做出不懈的努力。在新旧世纪之交，国际社会希望在总结第二次世界大战结束以来的历史经验和教训的基础上，建立有利于和平与发展的稳定、公




正、合理和民主的国际政治和经济新秩序，建立一个不同制度和不同文明能够和平相处和共同发展的多样化的多极世界。呈现全球性趋势的恐怖主义对世界稳定构成威胁，而更大的威胁则来自愈益表现出单边主义倾向的超级霸权主义。但是，邓小平早在1988年9月就指出："…历史证明，所有谋求霸权的都遭到了失败或正在失败。"⑤整个战后国际关系的历史证明：集团政治行不通，强权政治行不通，干涉别国内政的做法行不通，将自己的价值观念强加于人的做法行不通，单边主义也一样行不通。

在新世纪的国际政治生活中仍将是荆棘丛生，风云多变，时常出现逆流，但是，世界总是要进步的，国际关系也总是要进步的。这决定了当代外交发展的进步总趋势，而且是区分正义与非正义外交的试金石：一切适应于和有利于世界和平与共同发展的进步总趋势的外交是正义的外交，反之则是非正义的外交。

**注释：**

① 周鲠生：《国际法》（上），商务印书馆1981年版，第175页。

② 日本国际法学会编：《国际法辞典》，世界知识出版社1985年版，第218页。

③ 周鲠生：《国际法》（下），商务印书馆1981年版，第550页。

④ 1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第56条。

⑤ 1988年9月8日《人民日报》第一版。



# 第三章

# 当代外交机构的组成和职责

当今世界近200个主权国家，不分大小和强弱，所面临的外交事务都愈来愈繁杂，它们的外交机构也都必须适应于完成这样的任务。当代各国的外交机构，不论政体和国体如何，在组成上都大同小异，一般都包括外交决策机构、专职外交执行机构、常驻建交国家的外交代表机构以及常驻国际组织的外交代表机构。

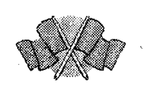
## 一、外交决策机构

**外交决策权在一国最高领导**　外交涉及一国最高利益，所以任何国家的外交决策权都掌握在一国最高领导或实际掌握一国最高行政权力的执行机关手中。像美国这样实行总统制的国家，总统是国家最高行政长官，外交决策权也即掌握在总统手中。美国的国家安全委员会由总统、副总统、国务卿、国防部长、中央情报局长、总统国家安全事务助理等重要人员组成，对美国的外交决策可起到重要的作用，但没有决定权。美国历史上的强有力的国务卿或总统国家安全事务助理，能对总统施加很大的影响，但决策权始终在总统。1980年当选美国总统的罗纳德·里根，其首任国务卿为亚历山大·黑格。黑格在中东政策上同里根有分歧，他不能说服里根，又不愿放弃己见，只好辞职。美国的参、众两院对总统的外交决策有牵制权，如美国的许多对外政策，参、众两院有权讨论，并作出决

议，但如决议不符合总统的意图，总统有权否决。1988年接任美国总统的乔治·布什曾不止一次地否决美国国会阻挠给中国最惠国待遇的决议。当然，根据美国宪法，美国政府，包括总统本人签署的一切国际条约都必须经参议院批准，如参议院不批准，有关条约即对美国无效。第一次世界大战后，美参议院不批准由当时任美总统的威尔逊主持起草的《国际联盟盟约》，致使美国未能成为国联的成员国。但是，总起来看，美国的外交决策权在美国总统。有的国家，如英国、日本和印度等实行内阁制。这些国家的女王、天皇或总统，虽是国家的元首和象征，有签署任命驻外使节的国书和接受外国驻本国使节的国书等权力，但他们只是名义上的元首，并不掌握实权。在这类国家，真正掌握实权的是内阁，所以内阁是外交决策机构，并且受命组阁的首相、总理大臣或总理掌握着外交决策的主导权。还有一些国家，如法国，实行的是介于总统制和内阁制之间的一种制度，这些国家的总统并不完全是名义上的元首，而是享有程度不等的实际权力，但又不能像美国总统那样大权独揽，集国家元首和政府首脑于一身。同样，这类国家的内阁也不像完全内阁制的国家，享有几乎是完全的行政权力，而是程度不等地受制于总统。究竟是总统还是内阁享有主导的外交决策权，常取决于两者之间的权力斗争或平衡。

中国是中国共产党领导的社会主义国家，这是中国宪法明确规定的。所以，党的中央委员会、政治局和政治局常务委员会是党和国家一切重大方针政策的制订者，当然也就是党和国家的对外政策的决策机构。众所周知，中共中央第一代领导核心毛泽东和重要成员周恩来就是中国第一代外交政策的总设计师和共同设计师，而中共中央的第二代领导核心邓小平则是中国新时期外交政策的总设计师。

综上所述，尽管不同国家的外交决策机构不尽相同，甚至有很大的不同，但是一国掌握实际权力的最高领导机构就是这一国家的外交决策机构，这是一条没有例外的规律。



**外交决策机构组织和协调对外政策的实施**　外交是一国实现对外政策的重要工具，但并不是惟一的工具。一国实施其对外政策，常需综合地或交替地采用政治、外交、军事、经济、科技、文化、舆论、情报以至体育等各种手段。综合国力是外交的基础和后盾，一国利用各种手段实施对外政策的潜力和实际能力正是一国综合国力的具体反映和体现，而如何组织和协调各种手段以实施对外政策，也正是外交决策机构，即一国最高领导机构的任务和职责。作为超级大国的美国，为了推行它的强权政治外交，动辄对别国实施所谓的“制裁”，施加政治、军事、经济等压力，这都由美国总统协调并下最后的决心和命令。中国奉行独立自主的和平外交政策，为了维护国家的安全、利益和尊严，也需要恰当地在对外关系中运用各种必要的手段。中共中央的领导核心和领导集体就既是决策者，又是实施既定政策的组织者和协调者。各国的对外政策不同，有正义与非正义之分，但它们的实施都同样由决策机构统一组织和协调，这就规定了对外工作的统一性、集中性和纪律性，而不允许任何下属部门和人员各自为政，自行其是。前面提到的黑格不得不辞职一事即为一例。周恩来曾一再告诫中国外交人员：“外交工作授权有限。”这一戒律不仅适用于中国，也适用于一切国家，不仅适用于外交工作和外交部门，也适用于一切涉外工作和涉外部门。所以，一国的所有政府机构，包括军事机构，在对外和涉外活动中都必须接受这一国家的外交决策机构的指挥、调度和约束，否则就不能保证对外政策的成功实施。

**最高外交决策者也是最高外交执行者**　每个国家都设有专职的外交执行机构——这将在下一节论述，但它并不是一国的最高外交执行者。一国最高的外交执行者就是这一国家的最高外交决策者，也即是拥有最高实权或主导权的国家领导人。按前面对不同国家的分类，在如美国一类国家总统是最高外交执行者，在如英国一类国家首相或总理是最高外交执行者，在如法国一类国家总统或总理是最高外交执行者。中国的最高外交执行者是国家主席或国务院总

理——他们一般都是中共中央领导集体的主要成员。如上任国家主席江泽民同时是中共中央总书记和中共中央的第三代领导核心，而前两任国务院总理李鹏和朱镕基都同时是政治局常委会委员。中共中央的领导核心如不担任具体的国家领导职务，也能充任最高的外交执行者。1989 年，中国同原苏联实现国家关系的正常化，即以原苏共中央总书记戈尔巴乔夫在访华时同邓小平的会晤为标志。作为中共中央第二代领导核心的邓小平当时只担任中共中央军委主席一职，但是他作为中国最高外交决策者和执行者的权威地位为国际国内所公认。

国家首脑人物以最高外交决策者和最高外交执行者的双重身份直接出面主持和参与重要外交活动，并不只是当代外交的现象。在中国古代外交史上，就可举出公元前 279 年秦昭王和赵惠文王直接会盟于今河南境内的渑池，史称“渑池之盟”为例。在欧洲外交史上则可举出由俄国、普鲁士和奥地利三国君主于 1815 年直接订立的“神圣同盟”为例。但是，国家首脑直接出面主持和参与重要外交活动成为经常和普遍采用的方式，形成所谓的“首脑外交”，并在国际外交实践中起着愈来愈大的作用，则是从第二次世界大战期间，反法西斯同盟国的首脑，主要是美、苏、英三国首脑（有时也加上中国当时的首脑），为协调作战，特别是为安排战后世界秩序而频繁联系和举行的会晤开始的。他们之间的会晤产生了一系列对战后世界有巨大影响的国际文献，如《大西洋宪章》、《开罗宣言》、《波茨坦宣言》、《雅尔塔协定》，等等。在冷战年代，以美国和苏联为首的东西方两大集团，经常各自举行集团内部的首脑会议，以协调步骤，而美、苏之间也常举行举世瞩目的首脑会晤。两大集团之外的广大第三世界国家，也建立不结盟国家组织，定期召开首脑会议。此外，如非洲统一组织、美洲国家组织、伊斯兰会议组织、阿拉伯国家联盟、英联邦、东盟等也经常举行各自的首脑会议。中华人民共和国自建国以来同样非常重视在关键时刻由国家领导人同有关国家首脑举行直接的双边会晤解决重大问题。1950 年签订的



《中苏友好同盟互助条约》，1954 年的中印、中缅共同倡导和平共处五项原则的联合声明，1960 年签订的《中国、缅甸边界条约》，1961 年签订的《中国、尼泊尔边界条约》，1972 年发表的标志中美两国改善关系的《上海公报》，1972 年标志中国日本关系正常化的《中日联合声明》，1982 年中英两国就香港问题举行谈判的正式开始和 1984 年签订的《中英关于香港问题的联合声明》，1989 年中苏两国关系的正常化，等等，都是中国的国家领导人同对方的领导人举行直接的首脑会晤所取得的成果。近年来开始举行的亚太经合组织领导人非正式会晤，江泽民主席每次都亲自参加，起了重要作用。

以上列举的事例都说明一国最高外交决策者同时也就是最高外交执行者，他们的这种地位和作用在当代外交实践中愈来愈明显，愈来愈重要。

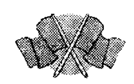
## 二、专职外交执行机构

**“外交部”是专职外交执行机构**　《维也纳外交关系公约》第 41 条第二款规定：“使馆承派遣国之命与接受国洽商公务，概应径与或经由接受国外交部或另经商定之其他部办理。”由此可见，各国外交部即为受权代表国家对外进行交涉的专职外交执行机构，并为《维也纳外交关系公约》所确认。这里，“外交部”是国际公认的对各国专职外交执行机构的统称，并为包括中国在内的大多数国家所采用。其首长即为外交部长。少数国家由于历史和传统原因，把本国的专职外交执行机构及其首长称作“国务院”和“国务卿”(美国)、“外交和联邦事务部”和“外交和联邦事务大臣”(英国)、“外务省”和“外务大臣”或“外相”（日本），等等，但这些名称不同的机构和人员在国际上仍被视为等同于国际通用的“外交部”和“外交部长”。例如 1954 年和 1961 年召开的两次印度支那日内




瓦会议都为“外交部长级”会议，美、英两国出席会议的即分别为国务卿与外交和联邦事务大臣。即使是美英两国举行国务卿与外交和联邦事务大臣会晤，在国际上也被视作是两国的外长会晤。有的国家由于国力有限等原因不专设外交部，但也应如《维也纳外交关系公约》所规定的，以“商定之其他部”代行外交部的职责。它们当中，如马里设外交和合作部，阿根廷设外交和宗教部，巴巴多斯由总检察长兼管司法和外交，而牙买加则由一人兼任外交和国防部长。

**“外交部”和“外交部长”的职责**　“外交部”和“外交部长”是一国受权能当然地和经常地代表国家处理外交事务和对外进行交涉的机关和首长。按《中华人民共和国缔结条约程序法》的规定，凡以中华人民共和国或中华人民共和国政府名义同外国谈判和签署条约或协定，一般由外交部提出建议并拟订条约或协定的中方草案，报请国务院审批；如由其他政府部门提出建议和拟订草案，则需会同或会商外交部以后才能报请国务院审批。以中华人民共和国或中华人民共和国政府的名义同外国谈判和签署条约或协定，按前述《程序法》的规定，如派出的代表为外交部长，则同国务院总理一样，无须出具全权证书；如为其他人员，则需出具全权证书，而全权证书除需由国务院总理签署者外，也可由外交部长签署。此外，外交部相当于随员以上的各级官员都具有外交代表的身份，俗称外交官。他们都可在各自的职责范围内处理日常外交事务和对外进行交往。按中国的现行规定，他们在出国时都可持有外交护照，享受外交特权和豁免，而其他政府部门，则只有副部长以上官员才能持外交护照。外交部以外的政府部门及其首长在需要时也能进行对外交往，甚至同外国相应的部门签订专门的协定，但非经特别授权，他们不能代表国家和政府，而只能代表本部门处理同本部门有关的对外事务，而且在必要时仍应会商外交部。这都说明，外交部和外交部长具有对外代表本国国家和政府的特殊职责，这是所有其他政府部门所不具有的。所以，凡专设外交部的国家都把外交部列



为最重要的政府部门之一，而外交部长则为内阁的当然成员，并常占仅次于政府首脑的重要位置。新中国在建国之初，外交部长一职曾由政务院（后为国务院）总理周恩来兼任。第二任外交部长由副总理陈毅兼任，陈毅同时是中共中央政治局委员。

外交部以及下面两节要论述的常驻建交国和国际组织的外交代表机关都是外交执行机构，但是外交部是在总体上代表国家和政府的总执行机构，而作为在国外执行外交任务的外交代表机关只能在某一建交国或国际组织内代表国家和政府。这一职能上的差别决定了外交部是所有驻外外交代表机关的上级部门。外交代表机关向本国政府请示报告以及具报调查所得，就是向外交部请示报告和具报，并通过外交部向外交决策机构汇总上报。所以，外交部是联结外交决策机构和驻外机构的总枢纽，起承上启下、运筹调节的作用，这是外交部的另一重要职责。

外交部和外交部长是专职的外交执行机构和外交执行者，也能在不同程度上参与外交的决策。美国外交学者马丁·梅耶在《外交官》一书中说："一个外交部的根本工作就是收集、估计和沟通情报"。①这有一定道理。外交部通过直属机构和驻外机构，收集来自世界各地的讯息，加以综合和分析，作出判断，以至提出建议，并将讯息、判断以至建议及时地提供给决策机构。从这一意义上说，外交部是外交决策机构的参谋部，外交部即以这种方式参与外交决策。至于外交部长，由于他或是内阁的当然成员，或是有更高位置的政府成员，一般在外交决策过程中都能起到程度不等的重要作用。外交决策是一个复杂的过程，尽管外交决策最后需由一国最高决策机构或决策人"拍板"，但在正常情况下，最高决策机构或决策人在作出决策时总要首先听取外交部，特别是外交部长的意见。所以，协助和参与外交决策也是专职外交执行机构——外交部和外交部长的重要职责。

**"外交部"的组成**　作为一国专职外交执行机构的"外交部"，不同国家，如前所述，有不同的名称，而且也有大小不同的组

成——有的非常庞杂，有的则比较简单。一国外交部的规模和组成取决于所奉行的对外总政策的性质，所承担的对外任务的大小繁简，内部的需要以及国家的承担能力。推行强权政治和霸权主义的超级大国美国和前苏联，把手伸到世界每个角落，插足于所有世界事务，所以都有非常庞大的外交机构。以美国国务院为例，在国务卿和副国务卿之下设有负责各大洲事务的助理国务卿，下设几十个事务科科长，负责对各国各地区的联系及各项专门事务，还设有分掌行政、对外援助、经济、人口、难民、新闻联络以及同国会联系等事务的助理国务卿和帮办，此外还设有礼宾司、无任所大使、情报研究司、安全和领事事务司、军政事务司、人权司、国际科学和技术事务司、国际开发署等机构；其机构和人员之多居世界首位。像英国、德国和日本这样的发达国家也有相当规模的外交部。英国的外交和联邦事务部设有59个司，分为地区性的、业务性的和行政性的三类；德国外交部设七个司，分掌人事行政、各洲事务、对外经济、条约法律、文化、礼宾等事务；日本外务省在外相、次官之下设有亚洲、欧亚洲、美洲、中近东、非洲等若干地区局以及条约局、经济合作局、情报文化局、联合国局和办公厅（大臣官房）等机构。在许多第三世界的中小国家外交部一般规模较小，机构设置也较简单。如缅甸外交部只设政治、国际组织和经济、领事、使馆、礼宾等八个司；刚果外交部只设礼宾、政治、新闻等司及办公厅；黎巴嫩的外交部仅设礼宾、政治和经济司。还有一些国家甚至没有专职的外交部，这在前面已经提到。

中国作为一个社会主义大国和联合国安全理事会常任理事国，为了推行独立自主的和平外交政策，履行自己的国际义务，以及发展同世界各国的友好关系，也设有机构齐全、分工明确和规模较大的外交部。部一级领导人员除外交部长外还包括副部长和部长助理各若干人；机构设置分四个大类：地区司、业务司或室、行政性机构以及附属机构。地区司按亚、非、欧、美、大洋、拉美等不同地区划分为若干个司，业务司及室按政策研究、新闻、礼宾、条约法



律、国际、领事、外事管理、翻译、港澳台事务等专门业务划分为若干个司或室，行政性机构除办公厅外，按干部、行政、财务、监察、离退休干部等不同行政性管理业务划分为若干个司或局，而附属机构则有中国国际问题研究所、世界知识出版社、外交人员服务局以及外交学院。

综上所述，各国外交部的规模和组成由于国情的不同存在着较大的差异，而且同一国家的外交部也会随情况和需要的变化而进行机构上的调整和变动。例如中国外交部的美大司原管理整个美洲和大洋洲事务，由于中国同拉美地区关系的发展，现已将拉美地区分出，单设拉美司。苏联解体以前原设苏欧司，管理苏联和东欧地区事务，苏联解体以后管理地区未变，但改名为欧亚司。其他如管理港澳台事务、监察、外事管理、离退休干部等事务的机构也是近年来按照新情况新需要增设的。但是，对于外交部的组成各国虽然繁简不同，又各有特点，仍具有共性，即一般都由三个主要类别的机构组成：管理地区性事务的机构、管理专业性业务的机构以及行政性管理机构。

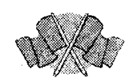
## 三、常驻建交国家的外交代表机关

**互设常驻外交代表机关是建交标志**　外交代表机关，泛称使馆，是指一国设在建交国家首都的常驻外交代表机关。这一权利是相互的，即建交双方都可在对方国家首都设常驻外交代表机关，即建立使馆。无疑，两国如没有外交关系，即无权在相互的首都派驻常设的外交代表并建馆。外交最早是从国君派出持有证书或“节”的使节开始的，只是当时的使节都是临时的，相当于今天的“特使”。随着国家关系的发展，建有邦交的国家开始互派常驻使节。现在建交国家互派常驻使节和互设使馆已成为一个普遍实行的制度，并得到国际法的确认。事实上，如第二章已指出的，两国同意

建立外交关系通常也就同时同意有权派遣各自的外交代表常驻对方的首都并设使馆，以代表本国的利益，并按国际法和惯例享有特权和便利。所以，互设外交代表机关正是两个主权国家互相建立外交关系的具体标志和体现。1972 年以前，同中华人民共和国建交的国家仅 60 多个，所以在北京的外国使馆也仅 60 多个；今天同中国建交的国家已 160 多个，在北京的外国使馆也相应地增加到近 160 个。个别国家因国力有限，只建交不设馆，这是特殊情形，而且随时有设馆的权利，也不妨碍建交对方在本国首都设馆。

**外交代表机关当今一般都为大使馆**　常驻建交国的外交代表，即使馆馆长在历史发展过程中曾有不同等级。根据 1815 年维也纳国际会议的决定，使馆馆长分为三个等级：大使、公使和代办。这种级别以后曾有细微的变化，但 1961 年《维也纳外交关系公约》再次确定这三个等级的划分。派遣哪一级别的外交使节由建交双方协议，如协议为大使级即互派大使和互设大使馆，如为公使级即互派公使和互设公使馆，如为代办级即互派代办和互设代办处。所以，外交代表机关或使馆，就是大使馆、公使馆或代办处的泛称。

常驻外交代表为什么要有不同的级别？这在历史上曾有过几种不同的含义。一种意味着国家间的不平等关系，意味着大国、强国对小国、弱国的歧视。譬如欧洲列强之间在历史上都互派大使，但对中小国家和东方国家则只派公使，这就是欧洲列强对中小国家和东方国家的歧视。另一种含义是一国重视对外关系的程度。譬如，美国在 1893 年以前的惯例是只对外派遣不超过公使级别的外交代表，这当然并不意味着美国的自我歧视，而同美国曾经奉行“孤立主义”外交，不如欧洲列强那样重视对外关系有关。又如瑞士作为一个不介入国际纠纷的“永久中立国”，在 1956 年以前也坚持只派遣公使级外交代表。不同级别的另一种含义是指建交国家相互关系的发展程度。譬如，中国同英国和荷兰在 1954 年只协议互派代办，互设代办处，就并不是出于互相歧视，而是由当时中国同两国关系发展的程度决定的，主要是由于英、荷两国仍同台湾保持领事关



系，并在联合国反对恢复中国的合法权利。中国把这种代办级外交关系称作“半建交”。

如在上一章中已指出的，第二次世界大战以后，根据《联合国宪章》规定的“主权平等”原则，国不分大小强弱，都把外交关系建立在或升格为大使级。譬如，在第二次世界大战以后取得独立的广大第三世界国家都把新建立的外交关系定在大使级。瑞士也从1956年起逐渐把同建交国互派的公使级代表升为大使级，把公使馆升格为大使馆。同中国维持代办级关系近20年之久的英国和荷兰也在1972年把外交关系升格为大使级。中荷关系曾因荷兰为台湾制造潜水艇，于1981年一度降格为代办级，但随后因荷兰改变错误立场又恢复为大使级。这一“升—降—升”过程是以外交关系的等级来反映当事国之间关系的典型实例。英联邦成员国之间互派的使节称为“高级专员”，利比亚把自己派出的外交代表称作“人民委员会秘书”，名称尽管不同，都仍属大使级。所以，综观当今各国间的外交关系，尽管按《维也纳外交关系公约》的规定仍有三个等级，但实际上已都为大使级，即各国互设的外交代表机关在实际上已都为大使馆。

**外交代表机关的职责**　西方传统国际法学者，如奥本海，曾把外交代表机关即使馆的职责归结为谈判、观察和保护三大项，但使馆在当代外交中所承担的职责要广泛得多。《维也纳外交关系公约》在第三条中为使馆规定了五项基本任务：

① 在接受国中代表派遣国；

② 在国际法许可之范围内，在接受国中保护派遣国及其国民之利益；

③ 与接受国政府办理交涉；

④ 以一切合法手段调查接受国之状况及发展情形，向派遣国政府具报；

⑤ 促进派遣国与接受国间之友好关系及发展两国间之经济、文化与科学关系。

简而言之，即为代表、保护、谈判、观察和发展五大项。

“代表派遣国”是使馆的首要职责。前面提到，使馆在今天一般都为大使级，其馆长为“特命全权大使”，由派遣国元首向接受国元首派遣，是派遣国及其元首在接受国的代表和化身，可以同接受国的元首、政府首脑或外交部长会晤或文书来往。同样，使馆也可以使馆名义，代表派遣国政府同接受国政府，主要是同接受国外交部，进行文书来往，而使馆各级外交官也可作为外交代表同接受国外交部的相应官员进行交往。使馆的这种“代表”职能决定了使馆的“与接受国办理交涉”包括“谈判”的职能。这指使馆不仅可以同接受国政府办理日常交涉，也表明其馆长即大使，可以代表派遣国政府同接受国政府进行谈判，以至签署条约或协定。《中华人民共和国缔结条约程序法》第六条规定，馆长在谈判和签署同驻在国缔结的条约或协定时，除另有约定者外，无须出具全权证书。大使代表本国政府同驻在国政府进行谈判的实例可以举出中英两国1982—1984年间就香港问题进行的谈判，英方代表即为英国驻华大使。大使的这一职能还可以延伸到同第三国政府进行谈判。中国同不少国家的建交谈判就是在中国和有关国家同驻一国的大使之间进行的，例如中国同葡萄牙1979年2月的建交就是由中葡两国驻法国的大使谈判并签署建交联合公报的，这意味着两国大使都是在同驻在国以外的第三国政府的代表进行谈判。当然，使馆和大使履行特定的谈判职能都必须经过本国政府授权和有关国家的同意。

保护本国和本国侨民在接受国的利益是使馆的最早和最基本的职责之一。每当中国在国外新建一个使馆，当地的爱国华侨就欣喜若狂，认为从此有了依靠，不再是“海外孤儿”，这生动地反映了使馆“保护”职能的重要性。当然，使馆所保护的必须是正当的利益，并采用正当的手段。以保护为名，进行干涉内政和侵略，这是不能允许的。历史上帝国主义列强干涉中国内政，直至发动侵华战争，大多以保护本国或本国侨民的利益为借口，类似的情形在当今的国际关系中仍不时发生。因此，《维也纳外交关系公约》明确规



定这种保护只能“于国际法许可之限度内”进行，这是完全必要的。

“调查接受国之状况及发展情形”，即对接受国进行“观察”，这是使馆最基本的职责之一，也是使馆进行得最经常的一项任务。这一职能将在关于外交业务和技术的专门章节中详细论述。这里只强调在《维也纳外交关系公约》中“以一切合法手段”的规定。这有两层含义：调查和观察可以采用一切合法手段；任何调查和观察的手段都必须是合法的。这一规定为使馆履行观察职能提供了广泛的可能性，但又清楚地暗示，利用这一职能以非法手段从事间谍活动是违反国际法的，是不能允许的。遗憾的是，在国际关系中，这类非法的间谍活动仍然层出不穷，并常因此造成有关国家间的纠纷，成为“冷战”的一种表现形式，“冷战”结束后也未绝迹。

使馆的第五项基本职责是促进派遣国与接受国的友好关系以及发展经济文化等各个方面的双边联系。如在上一章已指出的，这一职能超出了传统国际法学者所归纳的保护、谈判和观察的三大项职能的范畴，反映了国际关系的变化，也是对传统国际法的重要补充和丰富。当今世界所面临的两大挑战是和平与发展。使馆的这一职能显然符合于并有利于实现这两大目标的一切努力。使馆这一职能所占的比重，无疑将愈来愈大。

应当指出，《维也纳外交关系公约》第三条在规定了使馆上述五项职责以后，在同条第二款中又规定：“本公约任何规定不得解释为禁止使馆执行领事职务。”这就是说“领事职务”也是使馆的一项基本职责。所以，我们可以说使馆有 5 + 1 项基本职责。

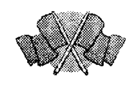
此外，《维也纳外交关系公约》第 46 条也明文规定，经接受国同意，使馆可以受委托，保护第三国及其国民在接受国的利益。

**外交代表机关的组成和规模**　外交代表机关的组成即使馆的组成的最显著特点是以馆长为中心。首先，使馆的名称以馆长的等级来定：以大使、公使或代办为馆长的使馆分别称为大使馆、公使馆或代办处。其次，馆长以下各级外交官的基本职衔分别称为参赞、

秘书（又分一、二、三等）和随员。这就是说，他们都只是馆长的襄助人员。即使是专业外交人员，如武官或文化参赞在外文中也是“军事随员”或“文化顾问”之意。这都说明在设这些职务之初，都是以馆长为中心安排的，馆长在使馆中有特殊地位。事实上，使馆所属外交人员中惟一能正式代表国家的是馆长——现在基本上都是大使。

当代使馆组成的另一显著特点是：使馆本部的外交官之外，各种专业外交人员的类别和人数愈来愈多，这反映了国与国的各种联系的增加，也是使馆执行前述第五项“发展”的职责所要求的。譬如武官还可分陆、海、空军武官；参赞、秘书、随员可分商务、经济、文化、教育、新闻、发展、科技、技术合作、核能事务、农业等等不同类别。可以说，两国间需要发展哪种领域的关系，即可设这一领域的专业外交人员。使馆本部负责政务的外交人员一般由派遣国外交部委派，而专业外交人员则由派遣国专业部门派出，以便同接受国的对口部门保持联系和进行交涉。专业外交人员还可在使馆本部外设附属于使馆的专业机构，如武官处、商务处、文化处，等等。由于领事业务也是使馆的基本职责之一，使馆一般都专设或兼设管领事的外交人员（等于是有外交官身份的领事官），并可设领事部（现也称处，等于是设在首都的领事馆）。

但是，使馆的实际组成决定于规模的大小，即构成人数的多少，而后者又由派遣国的国力、实际需要、派遣国同接受国之间的关系以及对等原则等各种因素决定。《维也纳外交关系公约》第11条规定：“关于使馆之构成人数如另无协议，接受国得酌量本国环境与情况及特定使馆之需要，要求使馆构成人数不超过该国认为合理及正常之限度。”这就是说，使馆的规模可大可小，但应不超过接受国认为合理和正常的限度。事实上，使馆的规模不论就同驻一国的不同国家的使馆而言，还是同一国家派驻不同国家的使馆而言，都是很不一致的。它小可以小到只有馆长一人是具有外交身份的外交官（甚至只有临时代办一人），大也可以大到拥有100名以



上的外交官。一般说来，中小规模的使馆，如10名外交人员以下的使馆要大大多于规模大的如有40名以上外交人员的使馆。以1995年驻在北京的130多个大使馆为例，10名或10名以下的使馆占95个，其中5名以下的有67个，2名以下的28个，只有1名的也有10个，而40名以上的使馆只有11个，其中60名以上的5个，100名以上的只有1个。而且，如在前面已指出过的，许多中小国家不一定在所有建交国都设馆。据统计，只有二三十个国家有能力在所有建交国都设馆。另，根据《维也纳外交关系公约》的规定，一名大使还可以兼任驻数国大使，而几个国家也可以合派一名大使；当然，这都需要有关接受国同意。

无疑，只有中等以上的使馆才能有较齐全的组成和较细的分工，并在使馆本部的外交官之外设专业外交人员。应当指出，当今的使馆已一般为大使级，所以作为馆长的具有"特命全权公使"头衔的公使已基本上不复存在。但是，作为一级外交官的公使并没有消失，而且其类别和人数还有增加的趋势。不少稍具规模的大使馆配有公使衔参赞、公使以至全权公使。例如，截至1995年7月为止，驻北京的外国大使馆内共有公使衔参赞36人，其中美国使馆即有公使衔参赞6人；公使20人，其中日本和韩国使馆各有公使3人；全权公使也有6人，甚至一些规模不大的使馆也配有公使衔外交官，如阿根廷驻华使馆仅9名外交官，却有2人为公使，保加利亚使馆外交官5人，其中一人为全权公使。他们都是介于大使和参赞之间的高级外交官，全权公使的"全权"也只是名义上的，只说明其级别高于一般公使。

还应当指出，外交官夫人，特别是高级外交官的夫人也是使馆的重要组成部分。她们在开展友好交往，以至调查研究等方面都能起到特殊的作用。她们按《维也纳外交关系公约》的规定，享有同外交官一样的特权和豁免，并常被包括在外交团之中。此外，使馆除具有外交职衔的外交人员外还包括没有外交职衔的两类人员：一类是行政技术人员，如翻译、文书、档案员、打字员、会计，等

等；一类是服务人员，如司机、传达员、厨师、工勤人员等。所以，使馆的实际人数比派出的外交人员的人数多得多。一般说来，一个拥有 50 名外交人员的使馆，实际总人数可能达到甚至超过 100 人。

外交人员原则上都应是派遣国的国民，由派遣国派出，但在特殊情况下，经接受国同意，接受国或第三国国民也可被委派为外国的外交人员。至于行政技术和服务人员，使馆都可在接受国就地雇用。

最后，不论使馆的组成和规模如何，他们的地位一律平等，所担负的各项职责也完全相同。

## 四、常驻国际组织的外交代表机关

**常驻国际组织代表是当代外交现象** 作为由若干个国家根据条约组成、为一定的宗旨在国际法上独自存在并通过其所设机关在国际舞台上展开活动的国际组织，最早出现于 19 世纪的后半期。它们是为了在非政治性的、专门的、行政的和技术性的领域里寻求国际合作而建立的一些组织，如万国邮政联盟、国际版权保护联盟、国际工业产权保护联盟，等等。第一次世界大战以后，于 1920 年建立的国际联盟是世界上第一个带有世界性、政治性，以维护国际和平为主要宗旨的国际组织，在历史上有它的重要性。但是，无论就真正的普遍性、权威性、正义性或实际作用而言，国际联盟都是一个有重大缺陷和不完善的国际组织。从 20 世纪 30 年代开始，联盟名存实亡，而第二次世界大战的爆发更意味着作为“和平机构”的国际联盟已彻底失败，终于在 1946 年解散。第二次世界大战之后，以联合国的建立为标志，国际组织在国际上的地位、作用和发展都进入了一个崭新的时期。当今世界上的各种国际组织遍布各个领域和各个地区，其中有政府间组织和民间团体；有世界性组织和



区域性组织；有综合性组织和专门性组织等不同类别。各类国际组织今天究竟有多少个，已很难作出精确的统计（参阅本书第八章第二节），仅就较重要的，包括世界性、区域性、综合性和专门性在内的各类政府间组织而言，就在 200 个以上。[②] 1994 年 4 月中旬，经过近 8 年的乌拉圭回合贸易谈判，109 国政府签署了有史以来世界上最大的贸易协定，决定从 1995 年 1 月 1 日起成立独立于联合国的世界贸易组织，以取代原来的关税及贸易总协定。这是政府间国际组织又一新的重大的发展。所有这些政府间组织在当今的国际政治、经济等领域的生活中，在多边外交中，起着愈来愈大的作用。各国政府也愈来愈重视建立和发展同这些国际组织的联系，其中最重要的实际行动就是向国际组织派出常驻代表。不少中小国家宁愿在他国少设使馆，而把主要力量用在派驻联合国等国际组织的代表上。据美国伊利诺伊州西北大学的查德威尔·弗·阿尔杰 20 世纪 80 年代中期所作研究表明："世界上只有 1/8 的国家在一半以上的国家首都派有外交代表。但 7/8 的国家加入了各种世界组织……这样，国际组织的纽带把许多没有建立双边外交关系的国家联结了起来。"[③] 所以，世界各国现在除了需向建交国派出常驻外交代表、建立常设外交代表机关之外，还需向主要的政府间组织派出常驻代表和设常驻机构——现在也泛称为"外交代表机关"。无疑，这是属于当代外交的一个现象。它突出地反映了当代外交和国际关系的特点。

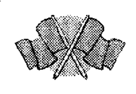
**常驻国际组织外交代表机关的特点** 常驻国际组织的代表机构同常驻建交国的代表机构一样被泛称为"外交代表机关"，这就表明两者都是由派遣国派出的在国外代表派遣国执行外交任务的机构。常驻建交国的外交代表现在一般都为特命全权大使；常驻国际组织的外交代表，只要是较重要的国际组织，一般也具有"特命全权大使"头衔，他们的公务行为都是代表国家对外行使主权的官方行为。譬如，中国常驻联合国的代表和副代表都在全权证书上注明为"特命全权大使"；美国常驻联合国的代表更干脆被称为"驻联

合国大使"。

常驻建交国外交代表机关同常驻国际组织外交代表机关之间也有显著的不同点。前者反映的是派遣国和接受国两个主权国家之间的双边关系，是两国建交的标志，是双方对等地具有的使节权，可简称为使馆——其正式名称现在都为大使馆，其馆长为大使。后者反映的是成员国同某个国际组织之间的关系，是某一国家成为某一国际组织成员国的标志和体现，其正式名称一般为代表团，如"中华人民共和国常驻联合国代表团"，其馆长为常驻代表，是成员国单方面向国际组织派出的。国际组织如在某一成员国首都或城市设常驻代表处需要另经双方的同意。国际组织由主权国家通过条约或协定组成，它在国际法上是独自存在的有意志的主体，但并不是像国家那样的政权机构。由于国际组织总是由一定数量的国家组成，它反映的是多边国家关系。使馆在驻在国履行职责，都是同驻在国打交道。常驻国际组织外交代表机关的任务和职责则主要通过每一国际组织所设的机关来履行，而这些机关也分别由成员国组成，如联合国的大会、安全理事会、经济及社会理事会等。显然，常驻国际组织的外交代表机构要打交道的对象是组成该国际组织的所有成员国，特别是组成该组织的各个机关的成员国。譬如，某个成员国希望安理会通过或不通过某一决议，这一成员国就必须对理事国展开活动，首先是对常任理事国展开活动。所以常驻国际组织外交代表机关所从事的外交是多边外交。

以上简述的两种外交代表机关的异同可以反映出常驻国际组织外交代表机关的一些主要特点。

**常驻国际组织外交代表机关的范围**　有些国家尚未被某一国际组织所接纳，或根据某一组织的性质不能参加该组织，在有关国际组织的同意下，这些国家可以向该组织派出常驻观察员或联络员。例如，在朝鲜和韩国未被联合国接纳为会员国之前都早已派出大使级观察员常驻联合国。观察员或联络员的名义和地位尽管不同，但也是由派遣国派出的外交代表，所以应该包括在常驻国际组织的外



交代表机关范围之内。

派驻哪些国际组织的代表机构可以泛称为“外交代表机关”？一般说来，只要是派驻较重要的政府间组织的常设代表机构都应属外交代表机关的范围，即使该组织是专门性的或区域性的。譬如，常驻联合国的代表机构自然是外交代表机关，但常驻联合国教科文组织、国际原子能机构等专门机构以及常驻美洲国家组织、非洲统一组织等区域性组织的代表机构也都具有外交代表机关的性质。至于为数众多的国际民间团体虽在国际事务中也能起到重要、甚至非常重要的作用，如国际奥林匹克委员会，但很难认为派驻这类国际组织的代表机构（如果派出）也是外交代表机关。

关于常驻国际组织外交代表机关的范围，由于今天世界上国际组织的类别和数量太多，不同学者有不同看法。譬如常驻专门性的政府间组织的代表机构能否纳入外交代表机关的范围就众说纷纭，没有统一的定论。因为常驻这类政府间组织的代表都由派遣国相应的专业部门派出，而不是由外交部派出。但是，较重要的专门性政府间组织都同联合国有联系，它们的总部许多都设在日内瓦或维也纳。中国在日内瓦和维也纳即设有常驻联合国代表处，其馆长为特命全权大使。常驻设在两地的专门性组织的中国代表虽由国内专业部门派出，但统归常驻联合国代表处领导，这同在使馆里由国内专业部门派出的专业外交人员统归大使领导一样。这类常驻代表尽管是专业性的，仍应统属于外交代表机关的范围。因此，本书采用凡派驻较重要的政府间组织的，即由主权国家组成的国际组织的常设代表机构都属常驻国际组织外交代表机关范围的说法。

中国自 1971 年恢复在联合国的合法席位以来，根据毛泽东应向所有联合国系统组织派出代表的指示，逐步向所有属于联合国系统的政府间组织派出代表，以取代台湾当局派出的所谓“代表”。截至 1986 年底，中国已进入政府间多边外交的几乎一切重要领域，参加了近 400 个国际组织，其中政府间组织 40 多个。同年，中国设在外国的多边外交常设机构已达 11 个，联合国系统的组织设在

中国的办事处也达10个。

**常驻国际组织外交代表机关的职责** 常驻建交国外交代表机关，即使馆的职责，按《维也纳外交关系公约》的规定是代表、保护、谈判、观察、发展五项再加领事一项共五加一项，这在前一节已详尽论述。常驻国际组织外交代表机关的职责，由于国际组织所属类别的不同，没有统一的规定，因为驻在不同国际组织的外交代表机关的任务主要由所属国际组织的宗旨和有关规定来确定。尽管如此，它们所担负的职责也有共性，这至少有如下数项：

① 在国际组织内代表派遣国，按成员国在国际组织内应享有的权利和应负的义务履行职责；

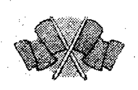
② 在国际组织内代表本国政府，就该组织正在处理或应该处理的事项阐明本国政府的立场和主张，实现本国政府的意图；

③ 了解国际组织内外的情况，及时向本国政府具报；

④ 在国际组织内开展多边外交活动，促进同其他成员国的多边和双边关系，包括在特别授权的情况下同其他成员国代表进行双边谈判以至签订协定。

在国际组织就某一事项进行讨论并需要投票作出决议时，各成员国代表需要随时向本国政府请示报告，以便迅速和准确地向本国政府反映情况和代表本国政府表态。就这一点而言，其回旋余地较使馆更为有限。譬如，中国作为安理会常任理事国和联合国其他附属机构的重要成员，随时需要在联合国内处理各种事宜，对不同问题表态，使常驻代表团的任务尤为复杂和重要。

**常驻国际组织外交代表机关的组成** 由于国际组织的类别以及成员国在组织内所处地位等差异，常驻国际组织外交代表机关的组成和规模也存在极大的差异。一般说来，常驻国际组织的机构以常驻代表为中心组成，有时也设副代表，并可按需要配备顾问、专家以及参赞、秘书、随员等外交人员襄助常驻代表和副代表进行工作。重要的代表机构规模较大，并有较齐全的内部结构。中国常驻联合国代表团即拥有工作人员百余人，并按联大所设六个主要委员



会在团内分设相应的组，如联大第一委员会负责政治和安全，包括军备管制，代表团即设有裁军组；第二委员会负责经济和财政，代表团也设有经济组，如此等等。有些中小国家由驻美国大使兼任常驻联合国代表，他们平时在华盛顿执行大使任务，联合国开会时则去纽约执行代表任务。这些国家在联合国总部也设有办公室，但只有外交人员一二人负责日常工作。这表明，常驻同一国际组织的不同国家的代表机构以及同一国家常驻不同国际组织的代表机构在组成和规模上，如前所述，可以是很不一致的。

## 五、外交部门、领事部门和外事部门

传统外交学者在论述外交机构时较少把外交决策机构包括在外交机构之内，而只限于论述专职外交机构和人员，并统称之为外交部门或外交界。我们在提到某某人进入外交界或外交部门时也专指该人成为专职外交机构的工作人员。

在对外机构中，领事也是重要的系统，是指专职的领事机构和领事人员。前面已提到，在各国的外交部一般设有专管领事的机构，领事业务是使馆的基本职责之一。领事作为一种业务和部门，其起源和外交截然不同：最早的领事由一国在国外同一地区或城市经商的侨商自己推选产生，没有官方性质，而外交从一开始就代表国家与国家之间的关系。随着国际交往，特别是贸易和侨务业务的增长，领事的作用愈来愈大，因此领事也成为官派的，领事部门随之也成为执行对外任务的政府机构。但是，在一些主要的欧美国家，在较长历史时期里，外交和领事是两个独立的部门。只是由于形势和需要的进一步发展，这些国家的外交和领事部门才先后合并为一个部门，学者称之为外事部门。在许多新兴国家，两个部门从一开始就是合二为一的。今天，一般说来领事业务统归外交部领导，一国驻在同一国家的领事馆也由驻该国大使馆领导或指导，领

事已从属于外交。但是，领事业务仍有其相对的独立性。譬如，两国在建立外交关系之前可以先建立领事关系，而两国断绝外交关系并不意味着断绝领事关系。此外，领事是非常重要又是非常繁杂的业务，是应该独立论述和研究的课题。本书没有把领事列为专门研讨的对象，但在下一章中将进一步有所论述。

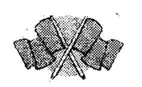
外事和外事部门在有些国家有更广泛的概念。尼科松在《外交学》一书中即有专章论述外事部门，并指出英国的外事部门包括外交、领事和外交商务（相当于对外贸易）三个原来是独立的部门。在中国，外事一词更有广泛得多的含义。它可以泛指外交、领事、外贸、对外经济联络、对外文化联络、对外民间交往等一切涉外事务。国务院有外事办公室，政府各部门（包括军队）有专管外事的局、司；各地方政府有外事办公室；事业、企业单位也可设外事办公室，等等。这一切外事部门所从事的外事业务都是在执行国家的对外政策，都可归诸为广义的外交。本章论述的外交决策机构也就是指挥和协调一切外事的最高机构。这些外事部门虽不隶属于外交部，但在重大问题上仍须会商甚至请示外交部。

**注释：**

① 〔美〕马丁·梅耶：《外交官》，世界知识出版社 1988 年版，第 231 页。

② 〔日〕日本国际法学会编：《国际法辞典》，世界知识出版社 1985 年版，第 526 页。

③ 〔英〕埃里克·克拉克：《外交官生涯》，世界知识出版社 1985 年版，第 222 页。



# 第四章

# 外交代表与领事代表

前一章第三节在论述常驻建交国家的外交代表机关时已涉及外交代表；第五节外交部门、领事部门和外事部门也涉及领事代表。本章将进一步就外交代表和领事代表作专门的说明。

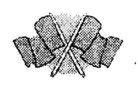
外交代表一词以往在不同场合有不尽相同的含义。可泛指所有经国家正式授权可以对外代表国家的代表，也可以专指常驻一国的使节，即使馆馆长；而按《维也纳外交关系公约》第1条对公约使用的术语所作的诠注，外交代表一词既包括馆长，也包括馆长以下所有具有外交官衔的人员，即使馆内的全体外交人员，俗称全体外交官。

## 一、作为使馆馆长的外交代表

根据国际法原理与规范，使节权是国家主权的一个属性和特性，即独立的主权国家有权向另一国派遣常驻外交代表，以执行本国所赋予的外交使命。按国际间国家主权平等原则，一国也有权决定愿否接受他国派遣常驻外交代表驻在本国，在国际关系中，相互承认是建立外交关系的前提。两国正式建交又是互派常驻外交代表和建立使馆的前提。一般说来，两国在外交上相互承认并不自动意味着彼此已协议建交和接受对方的常驻外交代表和建馆。1961年《维也纳外交关系公约》第2条规定："国与国外交关系及常设使馆

之建立，以协议为之。”这一规定表明，建交和建馆均需有双方的协议，这一规定又表明在现代国际关系中，两国在协议建交的同时也就协议互建使馆，即互派常驻外交代表。互设使馆正是完成建交活动的具体标志。在中国同外国发表的建交联合公报中常有这样的措词：双方决定从某年某月某日起互相承认，并建立大使级外交关系。这一措词意味着同时就承认、建交和建馆三点达成协议。1978年12月16日中美两国发表的建交联合公报更明确载明，两国“商定自1979年1月1日起互相承认”，“将于1979年3月1日互派大使并建立大使馆”。①

**常驻外交代表的起源** 早在上古时期，随着国家之间政治交往和经济文化往来的出现，已有使节活跃于国际政治的舞台上。常驻外交代表制度的形成在历史上稍晚，本书第一章在论述外交起源和沿革时已指出，常驻外交使节制度就欧洲而言早在13世纪已经出现。根据一些历史研究工作者的研究，认为意大利是近代外交“真正的故乡”。虽然意大利城市的发展和资本主义生产关系的形成，比欧洲其他地区为早，但中世纪的意大利却在政治上长期处于分裂局面。意大利北部和一部分中部城市，因控制市区周围领土而成为城市国家，如威尼斯、热那亚、米兰、佛罗伦萨等均为重要的城市国家。大致从13世纪起，威尼斯就在欧洲其他一些国家，设有称作公使的常驻外交代表①。当时威尼斯城市共和国还制定了关于驻外代表行为和活动规则的法令，如公使回到本国后就要把他们所得到的礼物交给国家，他们不得接受外国宫廷授予的官衔或荣誉。公使不携眷出使，不许同外国人谈论本国国事，避免泄露国家机密。威尼斯驻外公使还须定期向国内发回关于外国政情的报告，急报往往用暗号书写。至15世纪，以意大利城市共和国的常驻使节制度的建立为先导，欧洲许多国家之间已交换了常驻使节。至16世纪在欧洲外交中已经出现了称作大使的常驻外交使节。17世纪20至30年代荷兰法学家、被后人称为“国际法之父”的格劳秀斯在他的《战争与和平法》的著作中，专章探讨了公使的权利问题，说明



当时常驻使节制度已经相当普遍。17世纪中叶，即1648年威斯特伐利亚和会以后，随着欧洲近代国际关系格局的逐渐确立，欧洲国家间外交事务活动更加频繁，常驻外交代表制度遂成为一项在欧洲普遍施行的国际惯例而载入外交史册。随着欧洲殖民大国的对外扩张，这种制度也逐渐推广到世界其他地区和国家。

**中国常驻外交使节的发端**　中国从晚清时期起才开始派出常驻外交使节。中英第一次鸦片战争后，1858年中俄、中英、中美和中法之间的《天津条约》中分别列有交换常驻使节的条款。如中英《天津条约》规定："大英钦差各等大员及各眷属可在京师，或长行居住，或能随时往来。"中法《天津条约》规定："大法国特派钦差大臣公使等……皆准进京侨居"，"大清国大皇帝欲派钦差大臣前往大法国京师侨居，无不各按品级迎接"。1865年中国和比利时签定的《北京条约》和1861年中德《天津条约》也有关于派驻常驻使节的约定。上述一些条约的签订并被批准后，欧美一些国家纷纷派出公使级常驻使节驻在北京。但清政府一时难以选出适用的外交人才，又因国库开支困难等原因，迟迟不能相应向对方国家派出常驻外交使节。1866年（即清同治五年）2月20日，清朝皇帝谕命前任山西知县斌椿以三品衔随任清政府总税务司的英人赫德(R. Hart) 出使欧洲一些国家[②]。其实斌椿之行，属观光性质，并非正式外交使节，除游览所到之处的景观外，一无所获。1867年11月21日清政府又委派业已卸任的美国驻华公使蒲安臣(A. Burlingame) 为办理中外交涉事务大臣，总理衙门两员章京志刚和孙家谷为中外交涉大臣，11月26日加派英人柏卓安和法人德善为左右协理，组成使团访问欧美[③]。蒲安臣使团于1868年2月25日从上海启程，先后访问美、英、法、瑞（典）、丹、荷、普（鲁士）、俄等国。1870年2月23日蒲安臣客死在俄国首都圣彼得堡。使节团仍继续访问了比利时、意大利和西班牙，同年8月返回中国。蒲安臣的使命表面上是代清政府向一些欧美列强说情，从而让各有关国家不要对清廷勒索过甚。实际上为西方特别是美国的侵华

政策和活动效劳。1868 年 7 月 28 日蒲安臣擅自与美国国务卿西华德（W.H. Seward）签订了《中美续增条约》（蒲安臣条约），为美国在华攫取了几项重要利益。

1875 年 2 月 22 日由于英国蓄意侵略中国云南边境，发生马嘉理案，清皇帝于同年 8 月 22 日谕命原福建按察使郭嵩焘为正使赴英办理交涉，随后即常驻英国。郭嵩焘于 1877 年 1 月 21 日到任[⑤]。清驻英公使馆的建立，标志源于欧洲的常驻外交代表制度在中国正式形成与确立。

**19 世纪初期关于使节等级的规定**　从 16 世纪到 18 世纪在欧洲各国外交礼仪活动中，常因安排外国使节的位次问题发生事端，各国使节经常争夺优先的位次，认为自己是代表本国元首出使驻在国的大员，处处要获得格外优先的礼遇，并且非此不能体现本国元首的崇高地位。关于位次的优先权的争执一个最典型的例子，便是 1661 年西班牙驻英大使的“马车事件”。当时在欧洲外交礼仪中有一个习惯，即一国使节抵达驻在国时，带有一个相当威严壮观的仪仗队的行列，以加强新使节到任的庄重而热烈的气氛。1661 年 9 月 13 日瑞典新任大使抵达伦敦一个码头，西班牙大使和法国大使都参加迎接。当瑞典大使乘坐的马车启行后，法国大使马车的驭手急速调转车身，紧紧跟在瑞典大使的马车后行进。而西班牙大使马车的驭手则认为这种抢先的行动，是对西班牙君主的侮辱。于是发生了一场武斗，因为使节乘坐的马车后边，都跟着各自一方的 100 多名武装卫士。法国马车的驭手被拖下车来，两匹马被砍倒，一名卫士被刺死。法王路易十四向西班牙提出严重交涉，并以宣战来威胁，要求西班牙道歉并惩处其驻英大使。西班牙国王后来被迫作出道歉的表示，并赔偿了法国的损失。

1814 年欧洲反法联军击败拿破仑，欧洲主要国家召开了维也纳会议（1814 年 9 月—1815 年 6 月）。维也纳会议期间，1815 年 3 月 19 日奥地利、西班牙、法国、英国、葡萄牙、普鲁士、俄国和瑞典签订了关于外交使节等级和位次规则的章程。该章程的第 1 条



规定：外交代表共分为三个等级，第一级为大使（包括罗马教廷使节或圣使）。第二级为公使。第三级为代办。第 2 条规定：仅大使、教廷大使或圣使，视其为代表所属国家君主的使臣。第 3 条规定：特使即负有特殊任务或使命的外交代表，并不能因此而比其他外交代表享有特殊的地位。第 4 条则对使节的位次作了规定，即同一等级的外交代表的位次，依照其正式就任的先后为准，但教皇使节不在此例。第 5 条和第 6 条，则规定各国需要制定接受每一等级外交代表的外交程序和礼仪规范。各国不得以王室之间血亲或姻亲关系，以及国家之间政治联盟关系，给予某些国家外交代表超出惯常的外交特权。第 7 条规定，有关国家间签署条约和其他国际文件时，以抽签方式决定全权代表签字之顺序。这项议定书，对常驻使节制度进行了进一步确立和发展，对国际关系中使节法的制定具有重要的意义和影响。

1818 年 11 月 21 日俄国、奥地利、英国、法国、普鲁士签订一项《亚琛议定书》，对上述 1815 年《维也纳议定书》作了内容上的补充。[⑥]《亚琛议定书》确定在公使和代办之间，增加驻办公使一级。但近百年来的外交实践中，驻办公使这一外交代表等级已不复存在。

**《维也纳外交关系公约》**　20 世纪以来，国际关系有了很大的变化，关于外交代表的惯例和国际法规亦相应发生了不少的变化和进展。1928 年 2 月 20 日第六届泛美会议上有关与会国家曾制定一项只适用于美洲地区的外交官公约。该公约共有 27 条，除规定缔约国有权互派外交官外，尚对使馆首长、使馆人员、外交官的权利与义务等项分别做出专章的规定。[⑦]

第二次世界大战结束以后，联合国国际法委员会的工作任务之一是从事外交关系法的法典编纂。该委员会以特别报告人桑德斯特伦（Sandsröm）（瑞典人）的题为《外交关系和外交特权》的报告书为基础，于 1957 和 1958 年先后召开两次会议，拟制了《外交关系公约》（草案）。其后根据联合国大会的决定，于 1961 年 3 月至 4

月在维也纳召开了一次国际会议，并于同年4月18日通过了《维也纳外交关系公约》。

《维也纳外交关系公约》一共有53条。它对有关外交使节和外交豁免权问题作出一系列的规定。对于常驻外交代表的派遣、接受、位次以及职责等，也都在既往的国际习惯法的基础上予以法律条文化。此外，该公约对于过去在外交关系法中经常发生不同解释的若干问题，也相应做出明确的新规定。该公约于1964年4月24日起生效。

中国不是《维也纳外交关系公约》的缔约国，但1971年在联合国恢复合法席位以后，于1975年11月25日按《维也纳外交关系公约》规定加入并存交加入书，公约于12月25日对中国生效。

**使馆馆长的等级和种类**　根据现代各国外交实践的现状，《维也纳外交关系公约》规定使馆馆长分为三级，即大使、公使和代办(公约第14条)。以大使、公使、代办分别为馆长的常驻代表机构，相应称为大使馆、公使馆和代办处。

大使为最高一级的馆长，根据国际惯例一般都授以“特命全权大使”衔，由一国元首向另一国元首派遣。

《维也纳外交关系公约》把梵蒂冈罗马教皇派出的教廷大使(PAPAL NUNCIOS)列为和大使同一等级。中国在加入该公约时，对教廷使节的有关条文予以保留。

公使为第二等级的使馆馆长，一般都授以“特命全权公使”衔，亦由一国元首向另一国元首派遣。公使与大使的区别只限于其所受之外交礼遇次于大使，但其享有的外交特权与外交豁免权同于大使。第二次世界大战后，在各国外交实践中已很少任命公使一级使馆馆长。公使馆建制在当代世界外交实践中近于消失。许多国家都把原来属于公使级外交使节升格为大使级。中国在建国初期同芬兰、瑞典、丹麦和瑞士互换公使级外交代表，原因是对方国家的外交传统只对外派公使级代表，后来均升格为大使级。又如匈牙利，基于原来的传统，在新中国建国初期（1950年2月至7月期间），



以公使级为驻华使馆馆长，但不久鉴于中匈两个社会主义国家的关系，旋即升格为大使级。

代办为第三级的使馆馆长，是由一国外交部长向另一国外交部长派遣。代办所受之礼遇低于大使和公使，但享有的外交特权与豁免权与大使和公使等同。

使馆馆长为什么分为三个等级在历史上和当今外交实践中的含意和原因在上一章第三节中已有论述。

基于各主权国家拥有独立自主的使节权，派出何种等级的常驻外交使节系由其当事国自行决定，所以，《维也纳外交关系公约》第 15 条规定："使馆馆长所属之等级应由关系国家商定之。"

## 二、使馆馆长的任命、到任和离任

**使馆馆长的任命**　各国均根据其宪法规定以及立法程序来任命驻外使馆馆长。通常由外交部长提名，有的国家须经议会讨论通过，由国家元首签署任命；有的则由国家元首直接任命。中国驻外使节的任命由全国人民代表大会常务委员会讨论通过，由中华人民共和国主席任命。历史上，由于独立国家比今天少得多，驻外大使级或公使级使馆馆长的人数有限，又因大使或公使被视为君主个人的代表，一般认为应由相当于可任内阁大臣职位的政治家来担任，并可相互置换。在当代外交实践中，由于世界上主权国家已增至近 200 个，使馆馆长也都升格为大使级，大使的人数大幅度增多，而且对于大使职务上的要求除了有相当的政治资历外，还要有熟练的外语能力和拥有丰富的外交知识与技能，所以各驻外使馆馆长多从本国外交部门中的职业外交人员中任命。自然，有些资本主义国家往往派出垄断资本家、执政党中重要成员或社会名流出国担任大使。

**征求接受国对任命的同意**　当派遣国初步确定本国驻外使馆馆

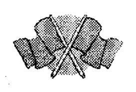
长人选后，应将拟派驻的使馆馆长的姓名和简历，尽早通知接受国政府，以征得对方对任命的同意。《维也纳外交关系公约》第4条第1款规定："派遣国对于拟派驻接受国之使馆馆长人选务须查明其确已获得接受国之同意。"一般说来，接受国对于派遣国送交的征询意见的使节人选通常都予以同意。但接受国有权拒绝某一人选，其原因往往是该人过去对接受国有过不友好的言行，也许该人有不适宜担任以使节身份驻在接受国的品行或经历。一国拒绝接受某人为另一国派驻本国的使节不须说明理由，也不能把拒绝的理由公诸于世。接受国拒绝某人时可采用建议派遣国另行任命的措词方式，也可以拖延不作答复，暗示不同意任命。一国拒绝另一国所任命的使馆馆长人选，并不意味对派遣国缺乏尊重或有失友好，它只表示接受国认为该人选不够适当。《维也纳外交关系公约》第4条第2款规定："接受国无须向派遣国说明不予同意之理由。"

**使馆馆长的就任** 当派遣国拟派出的使馆馆长人选得到驻在国的同意后，即可正式予以任命。大使赴任前，须取得由本国国家元首签署的称作"国书"的委任状。国书需向对方元首递交，其主要内容为请对方对新任使节代表派遣国陈述的一切给予完全的信任。如果是代办级外交使节，则其委任书乃是由派遣国外长致接受国外长的介绍信。

外交使节在动身赴任之前，应将其预定到达驻在国的日期通知接受国外交部，以便在其抵达接受国国境后享有外交特权和相应的礼遇。此外，还须将使节的中途行程通知旅途经过的有关国家，以享受根据国际法和国际惯例在使节途经第三国时应享受的优遇。

通常在新任外交使节启程赴任前，通过本国外交部礼宾司的联系，拜会接受国驻在本国的外交使节。接受国的使节出于礼貌应尽早会见将赴任的新使节，并为之送行。

历史上因为大使不多，当大使到达驻在国首都时，都为他们举行正式的入国仪式，这种做法早已不用。现在，大使到达接受国时，通常由礼宾司司长（或其副职）或国家元首的代表出面迎接



(有许多国家在周末、深夜或凌晨不做迎接)。各国对迎接外国驻在本国的使馆馆长，应对同一等级的馆长适用统一的礼宾规格。对此《维也纳外交关系公约》第 18 条有明确之规定。

大使到达接受国首都后，应尽快会见接受国礼宾司长，了解递交国书的礼仪和程序，并请代为约见外交部长，以便递交国书副本和商谈递交国书事宜。代办或负责建馆事宜的首任临时代办，也会见驻在国外交部礼宾司长，请其约见外交部长并递交介绍信。根据国际法和国际惯例，大使在向接受国元首递交国书或将国书副本送交给接受国外交部长之后，即视为已在接受国内开始履行职务。《维也纳外交关系公约》第 13 条对此有专款的规定。按照国际惯例，不同国家的驻外大使，在驻在国不论其在本国官阶高低，都代表自己国家驻任的首席代表，都被称为大使阁下，其使节地位平等。驻同一国家的各国大使在外交礼宾礼仪的位次排序上，则按他们递交国书日期先后排列。

《维也纳外交关系公约》第 13 条第 1 款规定："使馆馆长依照接受国应予划一适用之通行惯例，在呈递国书或在向接受国外交部……通知到达并将所奉国书正式副本送交后，即视为已在接受国内开始执行职务。"这表明馆长到任的时间可有两种算法：或正式呈递国书，或送交副本，采用哪种算法接受国有权自定，但必须划一对待。《维也纳外交关系公约》第 13 条第 2 款还规定："呈递国书或递送国书之正式副本之次第依使馆长到达之日期及时间先后定之。"这一规定限制了一些国家把优先地位给予到达较晚的友好国家使节的差别待遇做法。中国在外交礼仪上的做法是认为外国使节抵达北京后即可开始履行职务，但到任之日期以正式向国家元首递交国书之日算起。使馆馆长一旦就任，应向使团团长和其他国使馆馆长发出通知并逐一拜会。

**使馆馆长的兼任** 在外交实践中可以派遣同一人选兼任两个或两个以上国家的使馆馆长。通常的做法是在一个国家内设立常驻使馆，由一位外交官为临时代办，负责使馆常务，而担任大使的使馆

馆长则居住在另一国家的首都。派遣兼任使节在外交实践上也要征得接受国的同意，接受国有权拒绝接受兼任的馆长。《维也纳外交关系公约》第5条规定："一、派遣国向有关接受国妥为通知后，得酌派任一使馆馆长或外交职员兼驻一个以上国家，但任何接受国明示反对者，不在此限。二、派遣国委派使馆馆长兼驻另一国或数国者，得在该馆长不常驻节之国内，设立以临时代办为馆长之使馆。"

在国际关系中，一般说来，使馆馆长的兼任必须是所兼任的两个国家彼此不存在尖锐的利害冲突或争端，否则使节的使命难以履行，也很难会得到驻在国的满意。派遣兼任使节可以有多种原因，如两个或两个以上驻在国家在地理上接近或历史上有传统的联系，或由于派遣国基于本国外交政策或外交行政上的需要，也可能纯粹为节省开支。

**临时代办**　临时代办与代办的职称内涵不同。当常驻使馆馆长因回国述职或休假等原因缺位，或因故不能视事（如长期住院）时，应委派临时代办来主持馆务和代行馆长职责。临时代办并非外交使节中的一个等级，因而同作为一级馆长的代办有原则区别。代办缺位时也应有临时代办。原则上任何一位外交官都可被委派为临时代办，但一般由使馆中主管政务的外交人员中级别最高并享有优先地位的人员担任。临时代办的委任应由使馆馆长本人以正式照会通知驻在国外交部；也有的以常驻外交代表机关名义以普通照会通知驻在国外交部，或直接由派遣国外交部通知对方。此类照会同时发给其他各国和国际组织在驻在国的外交代表机关。

如遇临时代办本人因故不能主持馆务，又需要再委派另一位外交人员为临时代办时，须由使馆馆长本人发出通知，有的国家则要求派遣国外交部长发出通知，方能有效。

《维也纳外交关系公约》第19条第2款规定：如在驻在国内并无外交职员时，派遣国取得驻在国同意后，得指派某一行政和技术职员主持使馆的日常行政事务，但不能称作临时代办。两国建立外



交关系后，在首任使馆馆长到任前，通常委派建馆临时代办，先行到达驻在国筹建使馆。但负责建馆事宜的临时代办，因派遣国尚无外交代表驻在接受国，须由派遣国外交部长向接受国外交部长发送证明临时代办身份的介绍书。此外，还须以使馆的普通照会通知在驻在国的其他国家的使馆。建馆临时代办在递交介绍信后即可代行新使馆馆长的职责，也即意味着新使馆已在政治上和法律上建立，可以履行使馆的一切职责，而无须等待新馆长的到达和获得正式的馆舍。外交人员担任临时代办无须事先征得驻在国的同意。

**使馆馆长的离任**　馆长离任有两种情况，一是临时的缺位，前面已提到过，这种以后仍需返任；另一种则表示其使命已终止。如属使命的终止，常有下列几种情况：① 任期已届满；② 另有他任，或因辞职、退休等原因由派遣国主动召回，前两者为调任；③ 在任上逝世；④ 被驻在国宣布为“不受欢迎的人”；⑤ 两国邦交关系恶化，派遣国召回大使对驻在国表示抗议；⑥ 两国正式断绝外交关系等。

使馆馆长在正常情况下离任，须以正式照会通知驻在国外交部长，同时通知在驻在国的其他国家和国际组织的常驻外交代表机关。照会中要说明本人的使命业已终止，将于何时离开任所，并委任某人以临时代办身份主持馆务。在离任前可要求拜会驻在国国家元首、政府首脑和其他重要官员以示辞行。当然，其召回是在驻在国的要求下做出的除外。向驻在国元首进行告别拜会也可顺便递交其召回书，但目前一般惯例是召回书（经国家元首签署的正式文件）可由继任者呈递国书时同时递交。亦可举行告别招待会或宴会。驻在国则依照其习惯做法，要为调离的外国使节举行送别活动，包括安排国家领导人的会见，组织饯行宴会以至授勋等。使节离任回国时，驻在国外交部通常由礼宾司长或副司长去机场或车站、码头送行。友好各国使节也可酌情送行。

使馆馆长的职务自他离开驻在国或离任通知中所述离之日终止。如未按预定日期离任，依惯例，其本人及其家属仍在一定时期

享受外交特权与豁免，直至离任时为止。

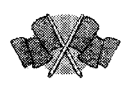
## 三、作为使馆外交职员的外交代表

根据《维也纳外交关系公约》第一条的诠注，“称‘外交代表’者，谓使馆馆长或使馆外交职员”，而“称‘外交职员’者，谓具有外交官级位之使馆职员”。因此，使馆内馆长以下的各级外交官也可称作外交代表。在这一含义下的外交代表，在当今外交实践中，除具有参赞、秘书（分一、二、三等）及随员等传统外交级位的外交职员外，还应增加公使以及各类专业外交职员。

如前所述，当今的使馆基本上都是大使馆，馆长都为大使，作为一级馆长的“特命全权公使”已基本上不复存在。但是，公使作为高级的外交衔并未消失，相反，各国向以大使为馆长的使馆派遣公使衔外交职员的却愈来愈多，而且还分公使衔参赞、公使和全权公使三个等级。公使衔的官员不是馆长，而是使馆外交职员中的高级外交官，全权公使中的“全权”也只是名义上的，只表明他高于公使。其实，在以往外交关系中尚有不少公使级馆长的时期里，以大使为馆长的使馆已有非馆长的公使，作为大使最主要的襄助人员。

使馆的规模大小不一，这主要表现在馆长以下外交职员人数的多少。只有较大规模的使馆才能全设公使、参赞、秘书、随员等各级外交职员。中、小规模的使馆在世界范围内多于较大规模的使馆，所以设公使的使馆是少数，许多使馆也没有参赞，甚至没有秘书。外交职员的人数和级别都由派遣国根据情况和需要决定。

非使馆馆长的外交职员既然也都称作外交代表，表明他们都在各自的职责范围内有权对外进行交往和交涉，对使馆履行的职责都负各自分工应负的责任。除无权在住宅和交通工具使用国旗国徽，并在某些具体问题上所受限制较多一些外（如中国规定外国大使可



进口免税汽车两辆，但其他外交职员只能进口一辆)，他们所享外交特权和豁免也基本同作为馆长的外交代表一样。

专业的外交职员，如武官、经济参赞、文化参赞等也在外交代表之列。但如馆长缺位，临时代办需在主持政务的外交职员中委派，而不能在专业外交职员中委派。

馆长以外的外交职员，即馆长以下的外交代表，根据《维也纳外交关系公约》第 7 条的规定，“派遣国得自由委派”，但“关于陆、海、空军武官，接受国得要求先行提名，征求该国同意”。这表明武官人选接受国有权要求事先告知和征求同意；有的接受国也可以不提出这一要求，不似馆长必须事先征得同意。其他外交职员不必事先征得同意，但其委派、到任、离任和变迁等情况，按公约第 10 条规定都须通知接受国外交部。

各级外交代表国籍应属派遣国国籍。在特殊情况下，如有的派遣国委派接受国公民或第三国公民出任馆长以下外交代表时，按《维也纳外交关系公约》第 8 条的规定：“非经接受国同意，不得为之；此项同意得随时撤消之。”

另，按公约第 9 条的规定，“接受国得随时不具解释通知派遣国宣告使馆馆长或使馆任何外交职员为不受欢迎人员……”。这也包括尚未到任的或已在途中的外交职员。在这种情况下，派遣国一般应召回有关人员，或宣布该人员任期已满或终止其职务。如派遣国不采取措施，接受国得拒绝承认有关人员为使馆人员。

综上所述，外交代表可以专指常驻使馆馆长，也可泛指使馆内所有外交官员。汉语中通常使用的外交使节一词是指持有国书或全权证书，即持“节”之使，因此就使馆而言，使节只包括馆长和临时代办（代理馆长），而不包括馆长以下的外交代表。此外，外交代表还有特使、无任所大使、观察员等类别，将在下节叙述。




## 四、特使、无任所大使、观察员

**特使** 为一国因执行某项临时的外交使命而向外国派遣的外交代表。特使通常由国家元首或政府首脑派遣，故可被称做国家元首（总统、主席或君主）特使或政府代表。中国派遣的特使一般称为中华人民共和国特使或政府代表。有时常驻外交代表也可以被任命为特使。特使所负的外交使命大致可分为两类：一类是礼节性的，如参加某一国的国庆大典、独立庆典、国家元首就职或葬仪、君主的加冕或婚礼等。另一类为政治性的，如通报重要的政治信息，就特定外交问题或签署条约进行磋商或谈判等。有时派遣出席国际会议的政府代表，或前往外国送交本国领导人的亲笔信件的政府重要官员也被赋予特使衔的外交身份，以示其担负使命之重要。特使的身份，通常由特使证书、正式照会或其他官员文件或电报予以确认。特使证书是根据其身份或所负使命的性质，分别由国家元首、政府首脑或外交部长签署。前往谈判或签订条约的代表，其特使身份则由颁发的全权证书加以确立。特使在其完成使命归国后，其特使身份自行终止。

**无任所大使** 有的国家在其外交代表制度中曾设有无任所大使，亦称“巡回大使”。他们不是一国常驻另一国的使节，而是一国政府为处理某一外交事务而设立的专门使节。如 1949 年美国国务院任命耶塞普为无任所大使，让他遍访东南亚国家，并召开美国驻亚洲国家使节会议，研究并设计在中国全国解放的形势下，美国如何调整其亚洲政策问题。无任所大使也有由一国政府或外交部临时委派执行其使命的。有的国家也对派往有关国家检查使馆工作的高级外交官委以无任所大使衔。

**观察员** 这指一国派往列席国际会议的外交代表。通常一国由于未能或不准备正式参加某一国际组织或国际会议，但又与该国际组织或国际会议所讨论的问题有关，可应邀或请求派观察员列席，



以便进行联系、了解情况和交换意见。按照国际惯例，观察员在国际会议中有发言权，但无表决权，也无权签署该国际组织或国际会议所制定的文件。

观察员制度始于第一次世界大战后国际联盟机构及其所召开的一些国际会议的活动。如当时美国并非是国际联盟会员国，但是它以观察员的资格参加了国联的许多活动。联合国组织也有非成员国的国家派出观察员列席联合国组织的会议及其所属机构的一些活动。

## 五、领事制度和领事代表

**领事制度的起源和发展** 领事是一国政府经另一国政府同意，或根据同另一国政府达成的协议，派驻对方国家的特定城市，并在一定区域内执行领事职务的政府代表。

领事制度源远流长，早在公元前六七世纪时，在古代希腊奴隶制城邦国家，即存在有“外国代表人制度”，是领事制度的萌芽。代表人系由外国侨民或从当地居民中选出，为其所代表的侨民服务。西欧在中世纪后半期时，在意大利、西班牙和法国一些商业城镇有“仲裁人”职称，从事仲裁一些商务上的纠纷。这种“仲裁人”也被称为“仲裁领事”或“商人领事”，于是有了“领事”的称呼。“十字军东征”后，领事制度开始由欧洲传入西亚北非地区。同时，在欧洲许多商业城市，领事拥有比过去更为广泛的权限。公元16世纪，西欧各国日趋中央集权化，领事活动由各国政府直接节制，领事也不再由侨民中间推选而由君主或政府委派。此时，在欧洲领事制度已相当普遍。欧洲一些主要国家除了往东方国家派驻领事外，它们之间也互派领事。一些领事除执行领事职务外，还执行部分外交方面的职务。公元17世纪初起至18世纪初，由于常驻外交代表制度的建立和发展，领事制度曾经衰落下去。18世纪中




叶以后，随着西方资本主义经济、国际贸易与航运的发展，领事制度又受到欧美国家的重视，从而得到了恢复与发展。19世纪下半叶以后，帝国主义国家利用从不平等条约中取得的所谓“领事裁判权”，向中国等一些亚洲国家进行殖民侵略，侵犯这些国家主权，干涉这些国家内政。第二次世界大战结束以后，“领事裁判权”这种强权政治的产物已被扫进历史的垃圾堆。国际间的领事制度得以在平等互惠的基础上进一步发展。

领事制度的规范化在第二次世界大战后受到国际间的重视与推动。1963年3月4日联合国在维也纳主持召开了关于领事关系的国际会议，并于4月22日通过了《维也纳领事关系公约》。该公约于1967年3月19日生效。中国于1979年7月3日加入公约，按公约的规定，公约于8月1日，即存交加入书30天后对中国生效。《维也纳领事关系公约》对于以职业领事官员为馆长的领馆的设立，领事职务的等级与委派职业领事官员及其他领馆人员的便利，特权与豁免等，作了系统的规定。

**当代领事关系和领馆的建立**　1963年《维也纳领事关系公约》第2条规定：

“一、国与国间领事关系之建立，以协议为之。

二、除另有声明外，两国同意建立外交关系亦即谓同意建立领事关系。

三、断绝外交关系并不当然断绝领事关系。”

根据以上条款，当代领事关系可在两种情况下建立：一是只要两国协议即可建立领事关系，即使两国并不建立外交关系；二是只要两国协议建立外交关系，如不另作声明，即同时等于建立领事关系。此外，两国断绝外交关系仍可继续保持领事关系。在当代国际关系中，一般说来领事关系已从属于外交关系，世界上几乎所有国家都在其政府外交部内设领事司（局）统管驻外领事机关。但领事关系由于其特殊的起源和在长时期内曾是平行于外交系统的独立系统，因而仍具有一定的独立性质。“使、领馆”这一在中国外交实



践中经常使用的词组也清楚地表明外交和领事已是合二为一的统一系统，但又表明领事从属于外交，在若干事务方面相对独立于外交，两者既密切相关又有区别的关系。

《维也纳领事关系公约》第4条第1款规定："领馆须经接受国同意始得在该国境内设立。"这一规定表明，两国协议建立领事关系并不意味着同时协议建领馆。这同两国协议建立外交关系即同时协议互设使馆也有区别。这是因为，互设使馆是建交的具体标志，而使馆总是统一设在接受国政府所在地，而领馆一般设在其他城市。究竟设不设领馆，设几个馆，设在哪里，什么等级，辖区多大都须由两国逐一议定。如两国认为无须单独设立领馆，按《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》的规定，领事职责仍可由使馆统一行使。如《维也纳领事关系公约》第3条有关"领事职务之行使"即规定"此项职务亦得由使馆依照本公约之规定行使之"。

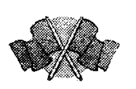
由于设立领馆问题涉及两国邦交，按国际惯例一般须由有关国家订立专门的双边领事条约、专约或协定。有关设立领事馆的协议，其内容一般可包括：领事馆的等级、类别、领事馆设立的地点、领事馆的辖区、开馆日期等。也有的协议还规定领事馆成员的名额，领事官员必须是派遣国国民等。设立领事馆的协议必须依据对等和互惠原则进行，如一方认为暂时无必要或无能力设立领事馆，则可保留设立领事馆的权利。

按照各国的习惯和《维也纳领事关系公约》，领事馆分为总领事馆、领事馆、副领事馆和领事代理处四个等级。至于一国在对方国家什么地方设立领事馆，设立哪一等级的领事馆，一般说来是根据该地点或地区的重要程度、领事业务多少以及对等原则来确定。各国的领事实践与习惯不一，有的国家如比利时、荷兰等国在国外除设立职业领事馆外，还设立名誉领事馆。约旦王国在国外的领事馆则全部是名誉领事馆。目前绝大多数国家在国外只设立职业领事馆，中国也是如此。

领事馆的辖区，也称领事区域或领区，是领事馆执行领事事务而设定的区域。两国之间在达成设立领馆的协议时，一般说来也就确定了领事馆辖区，但有时也有少数例外情况。领事馆辖区的范围由派遣国和接受国根据需要和互惠原则商定。一般限于领事馆所在城市或领事馆所在的省区，也可包括领事馆所在的城市或领事馆所在的省区，或其邻近的城市或省区。两国确定彼此领事馆辖区的范围基本上采用对等原则，但这并不意味彼此领事馆辖区的面积、人口或辖区内的侨民人数绝对相等。领事馆的辖区，仅指领事馆有权执行领事职务的区域，它并不赋予领事馆任何别的管辖权。一般情况下，领事馆官员只能在其领事馆辖区内执行领事职务。遇有特殊情况，经接受国同意，领事官员也可以到领事辖区外执行职务。

**领事代表的类别和等级** 领事官员在国外履行领事职责也在其职责范围内代表国家，故也可称领事代表，领馆也可称作领事代表机关。《维也纳领事关系公约》把领事官员分为两类，即职业领事和名誉领事。职业领事亦称派任领事或专业领事。一般由受过领事业务专门训练，掌握一定领事业务知识的、具有派遣国国籍的公职人员担任。他们在职期间，只能从事领事职务，不能从事任何私人业务。名誉领事一般是从在接受国居住的人中遴选出来，可以是派遣国的国民，也可以是接受国的国民，还可以是第三国公民。一般没有受过领事业务的专门训练，可以在领事职务之外，从事私人营利性职业，派遣国不付给他们固定的薪金，但他们可以从办理领事业务所收的费用中提取一定的报酬。如前所述，目前世界上绝大多数国家只派职业领事，而不派名誉领事从事领事业务活动。在历史上的领事实践中，领事官与外交官是两种并行的职业种类，近代以来，许多国家逐渐采用外交官兼任领事官的做法，并且外交官和领事官可以互相置换。

《维也纳领事关系公约》把领事馆长分为四级，即总领事、领事、副领事和领事代理四级。但在世界各国的领事实践中，对于领事的等级区分并不一样，大致有总领事、副总领事、领事、副领



事、随习领事（随员领事）和领事代理人等各个级别。中国目前只委派总领事、副总领事、领事、副领事和随员领事。在不同等级的领事馆中，总领事是总领事馆中的馆长，领事可以是领事馆的馆长，也可以在总领事馆内分管某个方面的工作。副领事可以是副领事馆的馆长，也可以作总领事或领事的助手。领事代理人为领事代理处的负责人。

**领事代表的职责** 《维也纳领事关系公约》有关领事职务的第5条共规定了13项职务，归纳起来为：在接受国保护派遣国及其国民（个人与法人）之利益；增进派遣国与接受国经济和贸易关系的发展，促进双方文化和科技事业的交流；以合法手段调查接受国商业、经济、文化和科学情况，向本国政府报告或向本国有关方面或人士提出咨询；向本国国民发给护照或旅行证件，向准备进入或通过本国国境的外国人士发给签证；协助和援助派遣国国民（包括个人和法人）；在不与接受国的法律和规章相抵触的情况下，以公证人和民事登记人以及类似的资格从事并执行某些行政性质的职务，如受理派遣国国民在接受国出生、死亡或婚姻的申报，为派遣国公民的契约、遗嘱、调查证明等文书提供公证等；依照现行国际协定或依照符合接受国法律规章的任何其他方式，为派遣国法院传送司法文件，或执行录取证词的司法委托或嘱咐；协助、监督和检查派遣国进入领馆辖区的船舶和飞机等。

领事官员不同于外交使节，他们没有代表派遣国同接受国从事外交谈判的职责。但派遣国在接受国未设使馆，亦无第三国使馆代管时，如经接受国同意，领事也可以承办一些外交事务，但其领事身份不改变，也并不因此享有外交特权与豁免。

领事官员在执行职务时享有一定的领事特权与豁免。例如：可以使用派遣国国旗与国徽；领馆馆舍不得侵犯并予免税；档案及文书不得侵犯；对外部通讯自由；领事官员人身自由及尊严不得侵犯，执行职务时所实施的行为不受接受国司法或行政机关之管辖，免除外侨登记及居留证。比较而言，领事特权与豁免，比之外交特



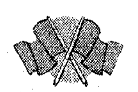

权与豁免，其限制略多。

**领事身份的取得和终止**　各国根据国内法规定和任命程序任命领事。根据国际惯例，任命领事不必事先征求接受国同意，但有的国家对领事，特别是领事馆长的任命要求事先征求同意。中国对于外国任命其国的领事，一般不要求事先征得中国同意，中国驻外领事一般也不事先征求对方同意，但如果对方规定需要事先征求同意，中国尊重对方的规定，并采取对等措施。

《维也纳领事关系公约》规定："领事馆馆长每次奉派任职，应由派遣国发给委任文凭或类似文书以及其职位之证书，其上通例载明馆长之姓名，职称与级别，领事辖区及领馆设置地点。"派遣国要对本国派驻国外领事馆馆长发任命书，经由外交途径送交接受国外交部，经接受国同意并发给领事证书。非领事馆馆长的领事按一般惯例，由派遣国将该领事全名、职称通知接受国即可。但如有的国家对不担任领事馆馆长的领事也要有任命书的形式，则应尊重其规定。

接受国如不同意派遣国任命的领事，可以不发给领事签证或领事证书，或不复照确认，以示拒绝。接受国也无须就此说明理由。领事，特别是担任领事馆馆长的领事，除少数例外，只有在接受国发给领事证书或承认其领事身份后才可执行职务，并享有领事特权与豁免。

领馆馆长赴任，派遣国应先通知接受国。领馆馆长到达领馆驻地时，领馆当地的接受国地方政府应给予迎接。迎接的礼仪规格一般说来取决于领事馆馆长的职位、两国关系和当地惯例。领事馆长就任后，一般要发就任通知书，进行适当的拜会和举行就任招待会。非馆长的领事就任，也应通知接受国，但接受国一般不派人迎接。首任领事馆馆长就任往往同领事馆的开馆同时进行。各国还可根据当地习惯举行开馆仪式。领事身份的终止经常由于下列情况：派遣国召回；接受国撤销对领事身份的承认；领事官员的死亡；两国断绝领事关系。



必须指出，由于领事制度的惯例沿袭，双边协议在领事关系中始终有特殊作用，《维也纳领事关系公约》第73条规定："本公约之规定不影响当事国间现行有效的其他国际协定"，"本公约并不禁止各国间另行国际协定以确认、或补充、或推广、或引申本公约之各项规定"。领事业务十分繁杂，并直接涉及一国的商务及侨民的切身合法权益，它的重要性和难度与日俱增。这对于奉行开放政策和注重经济外交的中国尤其如此。此外，使馆设在接受国首都，不经接受国同意不得在其他城市设办事处，即分馆。领馆一般都设在首都以外的重要城市或港口，如中国目前在美国即设有五个总领事馆。因而领馆的设立对使、领馆作为一个整体共同完成应担负的职责也有其特殊的作用。

**注释：**

① 当代中国外交编辑部编：《当代中国外交》，中国社会科学出版社1988年版，第429页。

② 郭延以著：《近代中国史事日志》（上），中华书局版，第475页。

③ 同②，第500—501页。

④ 王绍访著：《中国外交史》（1840—1917），河南人民出版社1988年版，第117—118页。

⑤ 故宫博物院明清档案部、福建师范大学历史系合编：《清季外交使领年表》，中华书局1985年版，第3、7页。

⑥ 〔日〕寺泽一、山本草二主编：《国际法基础》，中国人民大学出版社1983年版，第340页。

⑦ 外交学院国际法教研室编：《国际公法参考文件选辑》，世界知识出版社1958年版，第363页。

⑧ 李斌著：《国际礼仪与交际礼节》，世界知识出版社1985年版，第144页。

⑨ 《世界知识年鉴》编辑委员会编：《世界知识年鉴》（1987年），世界知识出版社1988年版，第744页。

# 第五章

# 外交特权与豁免

## 一、自有外交之日起即有外交优遇

《维也纳外交关系公约》在序言中指出，“各国人民自古即已确认外交代表之地位”。这一论断符合东方和西方古代外交的史实。古希腊就有给予交战国的使者以宗教保护的规则，使他的人身不受侵犯，也就是“确认外交代表之地位”。这些使者起初是交战国的使者，后来则是担负和平的使节。中国古时也早就实施“两国交兵，不斩来使”的原则。十分明显，给外国使者以某种优遇和保护，使他敢于进入异国，甚至正在交战的敌国，这是不同国家间能够进行交往和交涉的起码条件和重要开端，否则国与国之间的关系就无法建立和进行。外交是从派遣使者和使节开始的，而他们从一开始就享有对方的优遇。所以，自有外交之日起就有外交优遇。外交特权和豁免虽是现代才出现的概念，但在中国的外交实践中就曾把外交特权和豁免概括称为外交优遇。①

## 二、外交特权与豁免的概念

现代关于外交特权和豁免的国际习惯法及主要规则，大致是在18世纪中叶形成的。两个世纪以来，国际法学家一直致力于将其规范化。1895年国际法学会通过外交特权规则，1896年又通过了



领事特权规则；1928年泛美会议通过的《外交官公约》和《领事官公约》中也有关于外交特权的规定；1929年国际法学会又通过关于外交豁免权的决议；1932年哈佛研究部曾发表过《关于外交特权和豁免公约》草案。

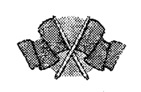
1961年联合国各会员国、各专门机构成员国及国际法院规约当事国共同通过的《维也纳外交关系公约》，集外交法之大成，正式对外交人员的特权与豁免权作了明文规定，是至今最具权威性的国际契约，使有关外交特权与豁免的有关规定法典化。1963年《维也纳领事关系公约》又就领事特权和豁免作了法典化的规定，此外1969年《特别使团公约》和同年的《防止和惩罚对受国际保护人员包括外交使节的犯罪公约》也就这一问题作了许多具体规定。

**外交特权与豁免的理论依据** 使馆与外交代表享有特权与豁免在历史上曾有过三种理论根据，即“代表性说”、“治外法权说”和“职务必要说”。“治外法权说”认为使馆馆舍为本国领土之延伸，外交代表所到之处也是本国领土之延伸，故外交代表不受接受国管辖，而应享有特权和豁免。这种理论在第一次世界大战前曾盛行一时，使殖民大国在海外的使馆依据这一理论成为“国中之国”。这一理论在第一次世界大战之后已被批评和摒弃。现在被公认的理论依据主要是“职务必要说”，“代表性说”也被接受。对这两种理论依据，特别是职务必要说，国际法学家们历来有精辟的论述。瑞士法学家瓦特尔（Emer de Vattel）早在1758年所著《国际法》中写道：“同一国际法规定各国有义务接纳外交使节，同时也明确规定在接待外国使节时，应当给予他们种种必要的权利，以及保证他们行使职务的各项特权。独立地位应当是特权之一，这是容易理解的……必须使他们不致担心堕入圈套，不致由于任何刁难而不能执行任务。”[②]《奥本海国际法》（第8版）强调，外交使节是国家的代表，外交特权在处理独立的主权国家之间的关系时是必不可少的，如果没有这些特权，外交使节就不能圆满地执行他们的职务。

如果使节也跟其他人一样必须受通常的法律和政治的干涉，以致必须或多或少地依赖驻在国政府的好意，那么，他们就可能为一些个人安全和享受的考虑所影响，乃至可能在实际上妨碍他们职务的行使。同样，如果他们用信件、电报和外交信使与本国的充分自由往来可以受到干扰的话，他们的任务也不可能完成。在这种情形下，他们就不能把有独立见解的秘密报告送回本国，也不能从本国接到同样的指示。[3]

1961年《维也纳外交关系公约》作为一项有约束力的国际法律文件，在序言中明确指出："鉴于各国人民自古即已确认外交代表之地位"，从各国主权平等，维持国际和平与安全，以及促进国际间友好关系的宗旨出发，"外交往来、特权及豁免之国际公约当能有助于各国间友好关系之发展"，"确认此等特权和豁免之目的，不在于给予个人以利益，而在于确保代表国家之使馆能有效执行职务"。很明显，公约使"职务必要说"法典化，同时也接受"代表性说"。

**外交特权与豁免的适用范围** 按《维也纳外交关系公约》的规定，凡外交代表，即包括使馆馆长以及所有外交职员都享有外交特权与豁免。所有同上列人员构成同一户口的家属，即配偶及未成年的子女也享受基本相同的特权。比外交代表地位更高的国家元首、政府首脑和外交部长，当他们出国时当然也享有外交特权和豁免。《维也纳外交关系公约》还规定使馆的"行政及技术职员"也享有特权和豁免，但对于执行职务范围以外的行为，不能豁免民事和行政管辖。关于关税的豁免，也只限于赴任时所运入的物品（第37条第2款）。使馆的"事务职员"（派遣国政府雇佣的司机和厨师等）除执行公务的行为豁免管辖外，其受雇所得报酬免纳捐税和免除适用接受国社会保险办法（第37条第3款）。使馆人员的私人仆役（不是派遣国政府雇用的家庭教师、女仆等）只得到其受雇所得报酬免纳捐税的保证，其他方面，仅得在接受国批准的范围内享有特权与豁免（第37条第4款）。行政及技术职员的家属，可分别享



有与行政技术职员相同的特权。但是承认这一特权，要以他们不是接受国国民为前提。如果是接受国的国民，或在接受国永久居留者，特权的范围将受到较多的限制。

除常驻使馆人员外，由派遣国和接受国双方同意临时派遣的代表一国就特定任务进行交涉的特别使团人员、派往国际组织的各国代表团成员、国际组织的高级职员和国际法院的法官等，也依据有关的条约享有类似的外交特权。

随着现代国际交往的发展，享受外交特权的人员的种类和范围显然趋于扩大。但各类人员享有特权和豁免的程度有所不同。

**外交特权与豁免的享受期限**　享有外交特权资格的人从赴任而进入接受国时开始，至他的职务终止而离境时为止，在接受国逗留的整个期间都享有特权与豁免。对此，《维也纳外交关系公约》作了具体的说明。公约第 39 条规定，凡享有外交特权与豁免之人，自其进入接受国国境前往就任之时起就享有此项特权与豁免。对已在接受国境内，但尚不属享有特权的人员，则自派遣国将他的委任通知接受国外交部时起，就能享受特权。当职务终止时，此项特权与豁免通常于有关人员离境之时或在他离境之合理期间终了之时停止。即使发生武装冲突，也应继续有效至离境时为止。如果外交代表和其他使馆人员死亡，其家属应继续享有应享之特权与豁免，直至其离境之合理期间终了之时为止。

外交特权本质上属于外交代表所代表的国家，而不属于他个人。外交代表不能自行放弃外交豁免。外交代表的特权和豁免只能由派遣国决定放弃。放弃豁免必须明示。

## 三、外交特权与豁免的内容

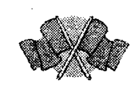
《维也纳外交关系公约》共 53 条，分别就使馆作为代表机关与使馆人员作为机关工作人员的特殊权利与优遇作出有关规定。主

要有：

**使馆馆舍不可侵犯**　《维也纳外交关系公约》对使馆馆舍不得侵犯作了原则的规定。公约第1条规定使馆馆舍的定义是“供使馆使用及供使馆馆长寓邸之用之建筑物或建筑物之各部分，以及其所附属之土地，至所有权谁属，则在所不问”。使馆馆舍不得侵犯有两种含义：第一，接受国官吏非经使馆馆长许可，不得进入使馆馆舍；第二，接受国负有特殊责任，采取一切适当步骤保护使馆馆舍免受侵入或损害，并防止一切扰乱使馆安宁或有损使馆尊严之情事（公约第22条）。前者保证了使馆免予接受国执法官员的任何法律诉讼或任何行动的追究。警察、送传票者、建筑安全检查员或卫生检查员，甚至在着火时前来的消防队员，未经使馆馆长同意，均不得进入馆舍。这一法律豁免又引申到使馆的设备及馆舍内其他财产和使馆交通工具免受搜查征用、扣押或强制执行。后者强调接受国承担保护责任。“负有特殊责任”是指负有高于一般的维护秩序的责任，“适当”步骤意味着提供保护的程度必须与使馆所受到的危险或威胁相适应。

《维也纳外交关系公约》未规定使馆馆舍地位与豁免开始与终止的时间。如果派遣国通知接受国它已有某些房舍作为大使寓邸或使馆办公室之用，并已办理好所需的各种法律手续，那么一般说来，这些房舍在筹备迁入或准备加以使用之时起即视作使馆馆舍。如果两国断绝外交关系或使馆长期或暂时撤退，接受国仍有责任尊重并保护使馆馆舍及使馆财产与档案，派遣国也可委托接受国认可的第三国代管。

**使馆档案和文件不受侵犯**　外交文件、档案关系外交政策与国家利益之核心机密，《维也纳外交关系公约》对保护使馆档案作了十分严格的规定。公约第24条宣称：“使馆档案及文件无论何时，亦不论位于何处，均属不得侵犯。”对“档案”包括的范围，公约并未作出规定。但通常都理解为它指的是以任何形式保存的情报或文字或图画构成的记录，同时还包括现代的贮存形式，诸如磁带、



录音、有声电影或计算机资料等。使馆档案及文件不论在使馆内，在外交邮袋内，还是其他地方，例如使馆人员的交通工具或随身携带等均不可侵犯。

**通讯自由**　使馆同本国政府及本国其他使、领馆之间进行随时、迅速和机密的通讯是使馆正常履行职责的必不可少的条件。没有这种通讯的自由，使馆即无法工作。《维也纳外交关系公约》结合国际惯例和现代国际实践的发展，对通讯自由的特权作了较全面的规定：1. 接受国应允许使馆为一切公务目的的自由通讯，并予以保护。使馆与派遣国政府及无论何处之该国其他使馆及领事馆通讯时，可采用一切适当方法，包括外交信使及明密码电信在内。但使馆装置并使用无线电发报机要经接受国同意。2. 使馆之来往公文不得侵犯。来往公文指有关使馆及其职务之一切来往文件。3. 外交邮袋不得予以开拆或扣留。4. 构成外交邮袋之包裹，无论大小、形式如何，均须附有可资识别的外部标记（如加盖外交部或使馆的印章），同时要确保它只装载外交文件或公务用品。5. 外交信使应持有官方文件，载明其身份及构成邮袋之包裹件数；在他执行职务时，应受到接受国保护。外交信使享有人身不得侵犯权，不受任何方式之逮捕或拘禁。6. 派遣国或使馆可派出特别信使。遇此情形，第5项的规定亦应适用；但特别信使将其所负责携带的外交邮袋送交收件人后即不复享有该项所称之豁免。7. 外交邮袋可托交给预定在准许入境地点降落之商业飞机机长转递。机长应持有官方文件载明构成邮袋之邮包件数，但机长不能视为外交信使，使馆应派一名馆员径向飞机机长自由取得外交邮袋。（公约第27条）这些规定表明，使馆行使通讯自由主要采用两种手段：由信使递送外交邮袋；发明码或密码电报。后者，经接受国同意，使馆可自设收发报机。如不自设收发报机，按国际惯例可通过接受国电报局发享受优待的政务电。

**行动自由**　行动自由与使馆工作密切联系在一起。是使馆履行其观察、保护等职务的必要条件，而使馆的工作要由使馆人员去

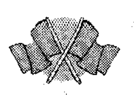
做，因此，使馆人员的行动和旅行自由是其执行任务所需的一种便利。18—19世纪欧洲外交使馆的所有人员在接受国领土内都享有不受限制地旅行的自由。20世纪后，情况有了变化。第二次世界大战后，由于冷战的原因，东西方国家之间常相互限制外交人员的行动自由。目前，这种限制或已取消，或已放宽。

使馆人员的行动和旅行自由是否必须是完全或绝对的，在《维也纳外交关系公约》制订时有两种不同意见。一种认为使馆人员应有这方面的完全自由；另一种意见认为，国家基于安全的考虑有权制定这方面的规章制度。《维也纳外交关系公约》第26条对行动自由所作的规定是："除接受国为国家安全设定禁止或限制进入区域另订法律规章外，接受国应确保所有使馆人员在其境内行动及旅行之自由。"这说明，接受国有权为国家安全制订限制性的法律规章，而使馆人员应当遵守这样的法律规章。

**馆舍免税** 《维也纳外交关系公约》第23条规定：派遣国和使馆馆长，对于使馆所有或租赁之馆舍一概免缴国家、区域或地方性捐税。但"其为对供给特定服务应纳之费者"不在此列。前者指使馆可免除房地产税和有关地方捐税，后者指使馆应付为其提供的特定服务的费用，如水费、电费、排污费、守夜费、修缮费、装修费等。

**使用国旗国徽** 按照外交惯例，使馆和常驻使节有使用本国国旗和国徽的权利。《维也纳外交关系公约》第20条规定的第一个特权为："使馆及其馆长有权在使馆馆舍，及在使馆馆长寓邸与交通工具上使用派遣国之国旗或国徽。"重申了国际上一般承认的特权。应当指出，只有馆长才享有使用国旗国徽的特权，其他外交代表无此特权。

**获得馆舍** 《维也纳外交关系公约》有关特权的各项规定的第二条，即第21条就是"接受国应便利派遣国依照接受国法律在其境内置备派遣国所需之馆舍，或协助派遣国以其他方法获得房舍"。因此，获得馆舍也是一项特权。《维也纳领事关系公约》更把类似



条款明确列在有关特权的第二章内。建交联合公报的最后常提到“为对方在各自的首都建立使馆给予一切必要的协助”，其中即包括为对方物色和提供合适的馆舍。使馆为正常履行职责必须有合适的办公处所和大使官邸。使馆代表国家，馆舍的外观和内部陈设都应该在国力允许的条件下能够反映一国的国威和民族文化特色，所有国家都重视馆舍问题。解决馆舍一般有如下几种方式：租赁、购买、自建及互相协议互建。这几种方式中国都采用。公约规定置备馆舍应依照接受国法律，这很重要。如在中国，土地为国有，所以外国使馆不能购买土地。

清政府和北洋军阀政府时期的北京东交民巷使馆区为“国中之国”，是旧中国屈辱外交的象征，而今天北京建国门外的大片使馆区则反映中国国际地位的空前提高。

**外交代表人身不可侵犯**　外交代表的人身不可侵犯是在长期的国际交往实践中逐步形成的。从 19 世纪以来，这种习惯做法逐渐由各种规则和公约以法律形式加以确认，以保证代表的安全和尊严，使其能自由而无阻碍地履行其任务。

《维也纳外交关系公约》第 29 条规定：“外交代表人身不得侵犯。外交代表不受任何方式之逮捕或拘禁。接受国对外交代表应特示尊重，并应采取一切适当步骤以防止其人身、自由或尊严受有任何侵犯。”这有两方面的含义：第一方面是外交代表享有人身不得侵犯权，接受国的有关机构对外交人员不得加以逮捕或拘留，不得对他们施加直接的强迫措施。但这一原则并不排除由于外交代表本人的挑衅行为而引起他人的自卫手段，或在他破坏法律规章或进行犯罪的场合，采取必要的措施加以制止。例如，当外交人员行凶或闯入接受国为国家安全设定的区域或进行间谍活动时，接受国均可采取及时有效的措施，制止事态发展，进而通过外交途径处理。第二个方面是，接受国有义务对外交人员给以特别的保护。应采取哪些适当步骤，要看具体情况而定，并且可由派遣国与接受国商定。凡有证据表明某一外交官的安全受到威胁，诸如可能发生暴徒袭击





或有迹象表明正在策划对他进行绑架，那么，派遣国可以要求接受国提供特别保护，例如武装警卫。接受国所提供的保护的适当步骤也包括在某一外交官被绑架后加紧搜查绑架者，与之进行交涉，但接受国无须屈从绑架者提出的要求。

60年代末以来，世界上发生了许多袭击使馆和绑架、谋杀外交官的事件。（这种绑架通常是有一定政治目的，主要的对象是西方外交官）为防止侵害外交官的罪行发生和对之进行惩处，有必要进行国际合作，协调各国的政策。1973年12月14日，联合国大会议定了《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》。该公约申明侵害外交官和其他国际受保护人员的罪行严重威胁着正常的国际关系的保持。该公约第2条规定这些罪行包括，故意对应受国际保护人员进行谋杀、绑架或其他侵害其人身或自由的行为；对其公用馆舍、私人寓所或交通工具进行暴力攻击，因而可能危及其人身或自由；威胁企图进行任何这类攻击，参与任何这类攻击的从犯等，这些罪行均应为其国内法上的罪行。这些罪行的嫌疑犯所在地缔约国应采取适当措施，将嫌疑犯交付主管当局，依本国法律规定的程序提起刑事诉讼，或以此条约为依据对罪犯进行引渡。该公约第4条规定各缔约国应进行合作，防止发生第2条所说的罪行。包括：1. 采取一切切实可行的措施，以防止在各缔约国领土内策划在其领土以内或以外实施这些罪行；2. 交换情报，并协调为防止这些罪行发生而采取的适当行政或其他措施。这项公约已于1977年2月20日生效，到1984年底已有62个国家批准加入。

尽管有上述条约规定，但侵犯使馆和外交人员的事件迄今仍时有发生，已是引起国际社会关注的一个问题。

**寓所和财产不可侵犯** 《维也纳外交关系公约》第30条规定，大使的私人寓所、外交人员的私人寓所同使馆馆舍享有同样的不可侵犯权和保护。私人寓所是指外交人员所住的地方。寓所不可侵犯来源于外交人员的人身不可侵犯。寓所亦包括临时寓所，如旅馆房



间、外交公寓、别墅等。

外交代表的私人文书、通信和财产是不可侵犯的。财产主要是指在外交人员私人寓所中的财产，但也包括汽车以及供外交人员个人使用的物品。外交人员的不属于民事管辖豁免范围之内的财产，均适用不可侵犯权。但他必须受接受国有关外汇管制的法律和条例的约束。

**管辖豁免**　外交人员对接受国的刑事诉讼享有豁免，这是自17世纪以来逐步形成的惯例。刑事管辖的豁免是绝对的。它意味着接受国法院在任何情况下都不得对外交人员进行审判或惩罚。如果外交人员在接受国犯罪，接受国可将犯罪情况通知派遣国政府，如罪行严重，可要求根据外交人员本国法律将其召回并予以惩罚。外交代表免于当地刑事管辖，完全符合其职能的需要。否则，其人身不受侵犯就得不到保障。但外交人员享有刑事管辖豁免的前提是他的行为举止与接受国的国内秩序相和谐。如果外交人员参与阴谋颠覆接受国政府的活动，则接受国有理由出于国家安全对其行动加以限制，或将其暂时拘捕并驱逐出境。对此许多学者都曾作过专门论述。

外交人员在民事诉讼以及行政法庭程序中也享有管辖豁免。这项规则的产生较刑事管辖豁免稍晚，而且这种豁免不是绝对的。《维也纳外交关系公约》第31条既明确承认外交代表对接受国之民事及行政管辖享有豁免，又规定了如下3种例外：1. 关于接受国境内私有不动产的物权诉讼，但派遣国作为使馆用途所购置的不动产不在此列；2. 关于外交代表以私人身分充当遗嘱执行人、遗产管理人、继承人或受遗赠人的继承事件之诉讼；3. 关于外交代表在接受国内在公务范围以外所从事的专业或商业活动的诉讼。除了这3种例外，公约第32条还规定，外交代表若主动提起诉讼，就不得对与主诉直接相关之反诉主张管辖之豁免。

原则上对外交代表不采取任何刑事与民事管辖的强制执行措施，但是对民事管辖豁免的上述三种情况例外，同时，在免于执行



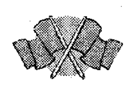

上也还有例外。但所采取的执行措施应无损于其人身及寓所不得侵犯的原则。

外交代表无以证人身分作证之义务（公约第31条）。不得强迫外交代表在接受国任何民事或刑事法院，或行政法庭的程序中作为证人出庭和作证。

必须强调，外交代表享有管辖豁免并不意味着他免受其接受国实体法的约束，更不是说他可以完全不遵守接受国的法令。豁免只是意味着在接受国执行法律的过程中，对他予以某些程序性的保护，或者说，遇有外交代表违犯其应该遵守的当地法令的情事，接受国的行政、司法或警察部门不能直接对他执行强制措施，而是要通过外交途径来解决，并由外交代表本国政府自行对他采取处分。

《维也纳外交关系公约》还指出："外交代表不因其对接受国管辖所享之豁免而免除其受派遣国之管辖。"使馆馆长根据其本国国内法行使使馆的内部管理权。他可自行处理一切纪律事项。但遇有使馆工作人员在接受国犯罪的情事，如果犯罪者是享有外交特权的人员，则应送回其本国，依照本国法律进行制裁。

**免纳捐税** 外交代表在接受国享有免纳捐税的特权。《维也纳外交关系公约》第34条规定了一项总的原则，即："外交代表免纳一切对人或对物课征之国家、区域或地方性捐税。"但由于各国税收制度与法律细则有很大差异，而且还有一些行政上无实际可能安排的免除的税收或与外交官在接受国履行其职务无关的其他活动有关的税收，因此公约也大体划定了以下6种免予纳税的例外。它们是：1. 通常计入商品或劳务价格内的间接税；（属于这一类的税收有零售税、增值税、销售税、机场税等）2. 对在接受国境内私有不动产课征的地方税和财产税，（如购置私人的度假别墅，或购置整幢大楼出租等）但派遣国用于使馆用途而拥有的不动产不在此列；3. 接受国课征之遗产税、遗产取得税及继承税（但以不抵触第39条第4款之规定为限）；4. 对在接受国内所获致的私人所得或商业、企业投资所课征的税；5. 为供给特定服务所收费用；6. 不



动产登记费、法院手续费或记录费、抵押税及印花税。

**免纳关税和免验** 外交人员的私人财物和供个人使用或消费的物品免纳关税的惯例已实行了几个世纪。这一做法在传统上是基于礼让和互惠，纯系一种优惠特许，而不是有约束力的习惯法。《维也纳外交关系公约》第36条规定接受国对使馆的公务用品以及外交代表或其家属的个人用品，包括供他们定居之用的物品在内，均应予以免纳关税。但这种特权应按照接受国制定的法律规章来赋与。也就是说，接受国可以就这些物品通过海关手续的程序、进口这些物品的合理期限、对某些消费品（如烟、酒）的进口是否有数量上的限制及外交代表转售其免税进口的物品等制定具体的法律、规章，以保证免税的顺利实施和防止免税特权被滥用。

接受国法律禁止进口或出口的物品，如毒品、枪支弹药（进口），珍贵文物、贵金属、通货（出口），外交代表也不得携运进口或出口。遇有上述情况，须按接受国的有关规定办理。

外交代表私人行李免受查验。但这一特权不是无限的。《维也纳外交关系公约》明确指出，遇到有重大理由推定私人行李中装有不在规定免税之列的物品，或接受国法律禁止进出口，或有检疫条例加以管制的物品等情况时，接受国有进行查验的权利，但查验须有外交代表或其授权代理人在场，方可进行。

**其他特权** 除上述外，外交代表还享有免于适用接受国施行的社会保险办法，（公约第33条）免除一切个人劳务和所有各种公共服务，如服兵役，担任陪审员等；免除关于征用、军事募捐、军人住宿等军事义务的特权。（公约第35条）

在当代国际实践中，世界各国一般都能遵守外交特权及豁免的规则。因为各国在这方面有共同的利益与需要。所有国家都既是派遣国又是接受国。《维也纳外交关系公约》迄今已成为有较普遍性的法律约束力的文件。各国在外交豁免权实践上的差异尽管依然存在，但已缩小了。

综上所述，使馆和使馆人员所享各种特权和豁免，除使用国旗

国徽和获得馆舍两项具体特权外，可归纳为四大类。即：第一，不可侵犯，这包括馆舍和外交代表人身的不可侵犯以及与此相连的档案、财产、寓所等的不可侵犯；第二，行动和通讯自由，尤以通讯自由为更重要；第三，管辖豁免，这包括刑事、民事和行政管辖豁免，其中刑事管辖豁免是完全的，后两者是有条件的；第四，免税，这包括免纳关税和免验以及免除馆舍和外交代表的各类直接税。

豁免也是特权，如只提外交特权即可包括豁免在内。由于豁免占各类特权的较大比例，故将两者并提，称为外交特权和豁免。

## 四、使馆和外交人员对接受国的义务

使馆和外交代表要有效地履行职务，必须得到接受国的合作与协助。为此，接受国赋予使馆和外交代表必要的特权与豁免。但使馆和外交人员对接受国也必须履行必要的义务。

外交人员对接受国负有义务的概念久已为国际法和各国实践所承认。阿根廷著名法学家卡尔沃（Carlos Calvo）在《论国际法》一书中指出，外交官的首要义务是不以任何方式干涉接受国的内政。《奥本海国际法》指出，外交使节享有特权的前提是他的行为方式符合接受国的国内秩序。[④]因此，他应在不限制其有效执行职务的情况下，自觉遵守该国国内法的规定。《维也纳外交关系公约》不仅明文规定了使馆和外交人员享有的特权与豁免，也明确规定了使馆和外交人员对接受国应履行的义务和必须遵守的一些公认的国际法原则和规则。它们是：

**尊重接受国法律规章和不干涉内政**　不干涉内政原则是公认的国际法基本原则之一。1970 年《国际法原则宣言》将这一原则概括为：依照《联合国宪章》（第 2 条第 7 款）不干涉任何国家国内管辖事件，并规定“任何国家或国家集团均无权以任何理由直接或



间接干涉任何其他国家之内政或外交事务”。1961年《维也纳外交关系公约》也早在其第41条确认了这一原则。这表示，外交人员不应公开批评接受国政府领导人及其内政措施，不得参加、亦不得表示支持反对接受国政府的示威、集会、罢工，更不得通过与反对党接触，或组织反对派，向其提供援助或积极声援，表示同情，介入和煽动骚乱，策划颠覆接受国政府。这些行为是与使馆和外交人员的地位与职能不相符合的，既伤害接受国的感情，又破坏国家间正常友好的关系。

使馆和外交人员还应尊重接受国的法律和规章。尽管外交人员享有接受国的管辖豁免，但这只意味着不得在接受国因触犯法律而对之起诉，而不是说他可无视该国的法律，危害接受国公众的利益。如，他应遵守该国的治安法规、交通规则、卫生规章，他还有义务使其部下、私人仆役都不违犯接受国的法律和规章。

**使馆馆舍不得充作与使馆职务不相符的用途** 这是一项非常重要的规定，反映了国际政治生活的进步。它表明使馆不得滥用馆舍不可侵犯的特权，来从事与使馆职务相违背的活动。例如不得在馆舍内庇护因触犯接受国法律而被通缉的人。国际法不承认使馆具有外交庇护权，认为外交庇护包含着对接受国主权的损害，是对纯属该国权限内的事务的一种干涉。一些拉丁美洲国家根据它们之间长期形成的惯例和后来签订的公约（1928年美洲国家间关于庇护的公约）相互承认使馆可以接纳接受国的政治犯避难，是一种地域性的例外。国际法一般认为馆舍豁免不能成为外交使节在馆舍中藏匿罪犯的理由。如果接受国当局以刑事犯罪名义而追捕的某人藏身于使馆内，使馆应将其交给警方或允许接受国当局进入馆舍将其逮捕。如果该使馆拒绝交出，驻在国政府可采取措施，令其交出。

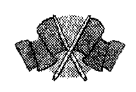
在使馆馆舍内拘留人同样与使馆职务不相容。1896年孙中山先生被清政府驻伦敦公使馆拘禁，英国政府通过外交途径指出这种做法违反有关法规且滥用了外交特权，要求中国公使释放孙中山，就是一个著名的案例。

**不滥用特权** 这是外交人员对接受国的一项重要义务。如果他将使馆馆舍用于上述不合法的目的，这就是滥用了外交特权。外交人员不应在接受国内为私人利益从事任何专业或商业活动。外交人员享有的免税物品只限于其自身的消费与使用，如果将这些用作商品进行交易获利，则是严重滥用特权的行为，是不允许的。职务必要是给予外交特权和豁免的主要理论依据，同时也是不得滥用特权和豁免的依据。譬如，中国允许外国使馆馆长免税进口两辆汽车，这是为职务需要，如馆长一人进口 10 辆汽车显然不是为职务需要而是另有所图。又如，使馆为自由通讯，经接受国同意可以自设收发报机，但使馆应将收发报机的型号、呼号、频率等数据告知接受国政府。在此之外，使馆如再私设电台，也是另有所图。再如，外交邮袋不得开拆和扣留是绝对的，但利用外交邮袋走私或贩毒也是绝对不允许的。遇到这种情况，接受国虽不得开拆或扣留，但有权拒绝运送或要求退回原处。总之，外交特权和豁免不是绝对的和无条件的，而是有限制的，不得滥用。

如果外交人员无视接受国的法规，不履行应尽的义务从事犯罪行为或进行严重危害接受国国家安全的活动，接受国可通过外交途径交涉、宣布其为“不受欢迎的人”，提请派遣国召回，或者限令他在一定期限内离开接受国。

## 五、中国国内法有关外交特权与豁免的现行规定

尽管《维也纳外交关系公约》对外交特权和豁免的内容与范围作了规定，成为各缔约国公认的国际法规则，但一国采取何种方式来履行给予外国外交代表以特权和豁免的义务和责任仍应由各国按其宪法规定，并通过与它所承担的国际义务相一致的国内法来决定。目前世界很多国家都制订了关于外交特权和豁免的国内法规。这些法规或是重申本国政府遵守公约的各项规定的义务，或是就公



约某些规定不甚具体之处加以补充，或是就本国对公约某项条款的保留之处加以澄清，以及制定实施的细则等。因此，在应给予外交代表的豁免的范围与程度上，各国国内法的根据及实践既有一致性，又存在差异。

1986年9月5日，中国第6届全国人大常委会第17次会议通过了《中华人民共和国外交特权与豁免条例》。中国制定外交特权与豁免条例既是为了适应中国外交工作的开展，国际交往的扩大，以及对外开放政策实施的迫切需要，也是为了便于外国在华使馆和外交人员有效地执行职务，与此同时，使中国各部门、各地方能够正确处理有关外交特权与豁免方面的问题，做到有法可循。这既可避免损害外交特权的事情发生，又可防止特权与豁免的滥用。

《中华人民共和国外交特权与豁免条例》（以下简称《条例》）是根据《维也纳外交关系公约》精神，参照有关国际习惯和中国外交实践制定的，并考虑到《维也纳外交关系公约》签订以来现代国际实践的发展与变革。对公约中未作规定或规定不够明确的地方，根据中国的情况，参照有关法规，做了必要的补充与说明。

《条例》共28条。有的条款明确承担了保证使馆及外交人员不受侵犯的责任。如第4条规定中国的国家工作人员进入使馆馆舍，须经使馆馆长或其授权人员的同意。中国有关机关应采取适当措施，保护使馆馆舍免受侵犯或者损害。第12条规定中国有关机关应采取适当措施，防止外交代表的人身自由和尊严受到侵犯。有的条款强调，享有外交特权和豁免的人员应当履行和尊重中国的法律、法规，不得干涉中国的内政，不得在中国境内为私人利益从事任何职业或者是商业活动等义务（《条例》第25条）。还有的条款对《维也纳外交关系公约》未作出明确规定之处作了具体规定。如规定使馆运进供通讯用的无线电收发报机设备要经中国政府同意，按中国政府的有关规定办理（《条例》第9条），使馆和使馆人员携运自用的枪支、子弹入境，必须经中国政府批准，并且按中国政府的有关规定办理（《条例》第19条）。在免纳关税方面，对使馆行

政技术人员、服务人员到任后安家物品的免税合理期限规定是半年（《条例》第20条）。

《条例》还规定，途经中国的外国驻第三国的外交代表和与其共同生活的配偶及未成年子女，持有中国外交签证或者持有外交护照（仅限互免签证的国家）来中国的外交官员，以及经中国政府同意给予外交特权与豁免的其他来中国访问的外国人士，享有在中国过境或者逗留期所必需的豁免和不受侵犯（《条例》第22条）。

来中国访问的外国国家元首、政府首脑、外交部长及其他具有同等身分的官员，享有《条例》所规定的特权与豁免（《条例》第23条）。

《条例》第26条规定，如果外国给予中国驻该国使馆、使馆人员以及临时去该国的有关人员的外交特权与豁免，低于中国按本条例给予该国驻中国使馆、使馆人员以及临时来中国的有关人员的外交特权与豁免，中国政府根据对等原则，对该国驻中国使馆、使馆人员以及临时来中国的有关人员也相应地给予低于中国按《条例》所给予的外交特权与豁免。

中国现行的刑事、行政法规，对实施外交特权与豁免的若干问题也有相应的具体规定。

《中华人民共和国刑事诉讼法》（1979年）第12条规定："对于享有外交特权和豁免权的外国人犯罪应当追究刑事责任的，通过外交途径解决。"

《中华人民共和国个人所得税法》（1980年9月）第4条第7款规定：各国政府驻华使馆、领事馆的外交官薪金所得免纳个人所得税。在《个人所得税法施行细则》（1980年12月）第10条进一步说明，各国驻华使馆、领事馆的外交官员薪金所得，是指各国驻华使馆外交官、领事官和其他享受外交官待遇人员的薪金所得。对其薪金所得的免税，应当以该国对中国驻该国使、领馆内的其他人员给予同等待遇为限。

《中华人民共和国枪支管理办法》（1984年4月）规定外国驻



华外交代表机关、领事机关及其人员携带枪支来华必须事先向中国外交部提出申请。经同意后，入境时向海关申报，由边防检查站审核发给携运证，到达目的地后，向驻在地的市公安局申报，办理枪支登记。外国驻华外交代表机关、领事机关及人员所有枪支，除猎枪可在狩猎场所使用外，一律不得携出各该国驻华外交代表机关、领事机关（《办法》第24条）。

《外国人入境出境管理法》（1986年12月）规定外国人前往不对外国人开放的市、县旅行，须事先向所在市县公安局申请旅行证，获准后方可前往，旅行证有效期最长为一年。

**注释：**

① 一般来说，外交特权包括豁免。在特权里将免除刑事审判、免除课税一类的免除接受国刑事、民事管辖这一部分称作豁免。这些习惯规则是基于普遍惯例和默示同意而产生的。

② 〔英〕戈尔·布思主编：《萨道义外交实践指南》，上海译文出版社1984年版，第157页。引瓦特尔：《国际法》（英译本1762年）。

③ 劳特派特修订：《奥本海国际法》上卷第二分册，商务印书馆1981年版，第245页。

④ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第一册，三联书店1957年版，第1006页。

⑤ 〔印〕B·森著：《外交人员国际法与实践指南》，中国对外翻译出版公司1987年版，第74、75页。

# 第六章

# 当代外交的方式

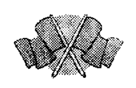
外交是一种充满活力的机制。作为国家之间进行和平交往的渠道，以及通过既有联合又有斗争的交涉，在相互谅解与协调的基础上解决矛盾与冲突，发展国际关系的手段，它既有延续性又有变化性。当代外交方式的变革是人类物质文明与精神文明进程的客观需要，反映了国际社会的结构与国际关系格局的深刻变化。

第二次世界大战后，随着世界和平、民主进步潮流的发展，随着中华人民共和国的成立，亚非一系列国家的独立与第三世界的崛起，促成了当代外交方式的形成。当代外交方式产生的条件与动因是：

1. 国际社会的扩大。1900 年世界上只有 45 个独立国家，1945 年联合国成立时会员国也只有 51 个。今天，世界上已有近200 个独立的国家，当代国际社会已成为一个全球性的体系。在这个体系中，发展中国家有举足轻重的影响。

2. 世界经济的发展，使全球相互依存程度加深，国际经济政治化及国际政治经济化交叉的进程使外交所涉及的各国利益攸关的事务成倍增加，外交联系的广度扩大。今天的外交事务不仅包括政治安全问题，而且经济、文化、科技、生态等问题也占相当大的比例。

3. 当代交通和通讯技术的进步，突破了外交联系时间和空间的局限，增加了各国政府决策机构直接控制外交进程和各国决策者亲自处理重大问题或彼此间及时磋商的可能性。



4. 国际关系民主化的进程使更多的公众要求参与、知晓外交事务。新闻媒介和各种信息交流手段，增强了外交的沟通机能。而引起国际公众关注，树立本国真实的国际形象，赢得公众对外交政策的支持，掌握舆论动向，也成为外交的主要任务之一。

正是上述的发展，使当代外交产生了变化。不仅有些传统的外交方式不断补充、完善和形成普遍的法律规范，而且在战后的外交实践中逐渐形成了一些新的外交方式。其中，应用较为广泛的是：多边外交、首脑外交、经济外交与公众外交。

## 一、多边外交

战后世界外交方式的一个变化是多边主义的出现，这种变化是由于联合国组织和一系列国际组织的出现而引起的。不仅如此，许多当代问题的多边性要求有关国家共同参与，依靠国际合作与国际保证来解决。一些国家的问题也引起世界性的关注。

**多边外交的含义**　多边外交是同双边外交相对而言。这一概念意味着有两个以上的国家进行磋商、协调及举行国际会议进行讨论以解决彼此关心的问题。这种外交形式在第二次世界大战之前也曾出现过，它最初是高度政治性的，往往是在战争结束后交战各方举行和会，依新的实力对比重建国际秩序时采用。如 1648 年威斯特伐利亚和会、1815 年维也纳会议。但这种形式只是偶然的、特殊的、暂时的，并没有成为一种常设的机构与制度。就其内容实质而言，它是战胜国或强国间进行权力再分配，是强权政治的体现。第一次世界大战以后建立的国际联盟是一个存在时间较长、参加国较多的国际组织，但仍是上述强权政治的体现。19 世纪以来，为解决在资本主义的国际竞争中出现的利益冲突，一些国家感到有必要通过相互间的讨论来解决共同的法律、经济及技术方面的问题，并希望有较为固定性的组织来处理如邮电、铁路、商标保护及专利等

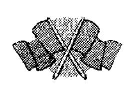
问题。因而，在这些领域建立起一些最初的组织，如1874年的邮政总联盟（1878年改名为万国邮政联盟）、1899年海牙会议所建立的常设仲裁法院。这些组织是职能性、技术性和专设的。它们所确认的规则往往较多地反映了实力雄厚的国家的意愿和利益，同时也与世界经济、科技、贸易大发展的各国联系日益密切、面临的问题不断增加这一现实紧密相联。

当代意义上的多边外交是第二次世界大战以来的新发展。它是与战后帝国主义殖民体系的瓦解，亚非拉国家进入国际政治舞台，争取建立国际政治、经济新秩序的历史进程同步的，反映了世界各国对国际和平与安全、国际合作与经济、社会发展的共同关注。目前，它已演化为一种普遍性、经常性和日益制度化的外交方式。当代多边外交有两重含义：

1. 通过国际组织及其常设机构，由国家派出常驻代表、乃至国家元首与政府首脑，按共同遵循的规章和民主表决的程序，通过定期的国际会议或多边谈判处理共同关心的问题。联合国是当代也是历史上多边外交的最高组织形式。

多边外交意味着多国间交往有多种可供选择的场合。它的活动范围除了联合国及其下属机构那样普遍性的国际组织之外，世界各地区现在都有区域性组织，如阿拉伯国家联盟组织、伊斯兰会议组织、美洲国家组织、非洲统一组织、东南亚国家联盟、欧盟等。这些组织所处理问题的性质或内容可包括政治性的、经济性的、技术性的及社会文化、人类福利等方面。这些问题往往也是由相应的国际机构通过内部磋商、协调或不事声张的工作来处理的。

2. 通过多边的渠道，利用多边的场合或集体的第三方的力量，在不同的层次上处理某一特定的紧张局势，促进和完成双边的对话。在处理国际危机与地区性冲突的局势中，为缓和、调解敌对国家之间的矛盾有时要采用多边外交方式。当然，是否要将双边的问题诉诸国际组织解决，或是否要利用多边的场合进行双边的磋商，基本仍需由各主权国家根据对形势的判断，按有关的协议、规则来



决定。如1954年的日内瓦会议关于印度支那问题的讨论是在中、苏、美、英、法、越南、南越、老挝王国、柬埔寨王国各方之间以及寮国和高棉抗战政府代表参与下进行的，最终达成了协议。自1980年伊拉克和伊朗（两伊）战争爆发后，联合国、伊斯兰会议组织、不结盟运动、海湾合作委员会等各方国际组织多次呼吁双方停火，提出各种和平解决方案，反复调停斡旋，最终促成了停战。

冷战后随着经济社会发展问题的凸现和各国在传统安全和非传统安全领域的合作的加强，多边外交的内涵不断在充实。地区组织间、国际机构、国家集团和单个国家之间发展起各种联系。这种联系包括四个主要成分：制度和条约结构；高级政治领袖和官员的定期会议；一定程度的政策协调；旨在促进集团经济关系的安排等。

**多边外交的特点**　多边外交涉及广泛的国家和地区，深入国际关系的许多领域。各个国际组织彼此的法律形式、职能、权力结构、规章及缔约的能力并不相同，但只要对之进行具体的分析与区别，并根据多边外交的工作方式、组织、议程、决策程序以及参与者等方面的考察，可以归纳出多边外交以下一些共同特点：

1. 以国际会议、国际协商为主要工作方式。国际会议一般都具有公认的法律权力和行为权力的常设机构。这些机构是独立的、国际性的工作班子，一般设有秘书处和各个专门委员会，由各国政府派遣官方正式代表参加定期的或特别召开的会议，依照主权平等原则就共同关心的问题和组织本身的问题进行磋商。国际组织机构享有实现其宗旨所需要的特权与豁免；会员国代表及其工作人员享受为行使其在组织内承担的职务所需的特权与豁免。

2. 组织工作是多边性的，达成协议进程较缓慢。在多边外交中讨论列入议程的各项问题时要兼顾各方的利益。讨论开始时，往往各方意见较分散，需要采取灵活的联合形式，提出若干有代表性的方案。经过对各种方案的讨论与辩论，在求同存异和妥协的精神下，在各种方案之间进行修正，缩小实质性分歧，减少议题的复杂性，使论点逐渐集中，形成较为笼统的、可接受的协议或某种法律

规范。可以说，多边外交更多的是寻求利益的协调，而不是将一国的意见强加于人。外交官在多边外交的场合，不仅是为本国直接获益，而且要正视在国际社会中相互依存的现实，共同处理全球性或区域性的一般问题。如何认识国家主权、国家利益同国际社会和国际秩序的长远利益之间的辩证关系，往往是一国在多边外交实践中须经常考虑的问题。因此，多边外交不能急于求成。

3. 议程较为确定，讨论有较大的公开性。多边组织有公开申明的宗旨和规章，它们就确定的议程所进行的谈判与磋商是公开的，并通过新闻媒介迅速、直接地公诸于世。如联合国和一些专设机构往往采取一般性发言和公开辩论的议程。各成员国都有平等的发言权。各方均可在会议上申诉自己的立场与政策，各方的主张可以针锋相对，也可步调一致。可以公开地谴责一方的行为，也可公开地为一方行为辩护。

4. 通过投票表决程序和协商机制来决定多边外交的结果。在多边机构中一般是采取简单多数或2/3多数通过原则，各成员国均享有投票权。但在有些组织机构中，成员国的投票权是依据它的责任能力或财政贡献而有所区别的。如在联合国安理会，对实质性问题的表决要求5个常任理事国一致通过。常任理事国拥有否决权，强调了大国对维护国际和平与安全的特殊责任和作用。又如国际货币基金组织理事和执行理事的表决权与认缴基金份额成正比。该组织成立时，美国拥有的投票权占总投票权的27%，而该组织的重大问题须经4/5多数通过始能生效，也就是说美国对重大决策有实际的控制权。这是美国战后初期霸权地位的反映。在一些多边外交实践中，鉴于主权平等和主权免受外部施压的考虑，实行一致同意的表决原则；然而为寻求一个被广泛接受的解决方案，协商一致（consensus）规则也被广泛采用。

5. 不过分拘泥外交位次、礼仪。多边外交参与者的层次有国家元首、政府首脑、外交部长、内阁部长、外交官和各类技术专家。尽管按照国际惯例首脑和各级外交官仍应受到与其地位、身份



相符的礼遇，但较之正式的双边外交场合，多边外交不过分拘泥外交位次与礼仪。在多边外交活动中，非正式的协调、私下的交往、会晤和彼此之间沟通信息十分频繁。专业性、技术性的专家有时也会担任谈判的主角，因为外交官并不精通谈判涉及的技术问题，他们的作用是提供信息与经验，协调本国在各个具体业务领域的政策立场，将政治对话与经济、技术性谈判有机地结合起来。

**多边外交的作用**　多边外交是在当代外交实践中应运而生的。它是不同国家间相互沟通和打交道的新形式，也是不同国家出于不同的目的与动机均可利用的形式。尽管它目前尚有许多不完善之处，但这种外交形式在国际关系中的作用是显而易见的。

首先，多边外交是国家间广泛交往的重要渠道。它为发展中国家走向世界，申明对国际事务的主张，维护民族权益和了解国际事务的发展趋向开辟了广阔的天地。

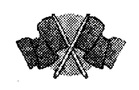
目前，像联合国这一普遍性的国际组织已有近190个会员国，其中第三世界的会员国占2/3。许多新独立的国家往往不可能在世界各国首都均设有使馆和常驻代表，但它们可以通过加入联合国及其设在联合国的代表机构与世界各国交往，利用联合国的讲坛申明本国政府的外交政策，阐明对国际事务的主张及立场。它们也可以联合起来，通过集体力量和集团投票来有效地维护国家的权益与利益。发展中国家还可以参加与本国利益直接攸关的区域性组织和专门性国际机构，以协调彼此的政策与行动步调。一些被压迫者和被侵略者可通过多边外交的讲坛，得到申诉和发言的机会，寻求国际社会支持，伸张正义。1974年，巴勒斯坦解放组织执行委员会主席亚西尔·阿拉法特率巴勒斯坦解放组织代表团出席29届联合国大会辩论，慷慨陈词，申明巴解组织是巴勒斯坦人民惟一合法代表，巴勒斯坦问题不是宗教或民族主义的冲突，也不是边界争端，而是巴勒斯坦的民族权利被剥夺。这一发言得到大会的广泛支持，此后，大会邀请巴解组织观察员参加联合国大会，就是一个突出的例子。

第二，在和平解决国际争端，消除地区热点，缓和紧张局势方面，多边外交起着特殊的促进作用。

国际冲突、国际争端是当今国际关系中难以避免的现象，但预防冲突的发生，限制冲突的扩大，缓和事态的发展及寻求和平解决的途径却是经过努力可以办到的。《联合国宪章》规定，联合国应“采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”。联合国安理会有权提出解决争端的建议、条件，有权对威胁和平、破坏和平以及侵略行为采取强制行动，包括经济、外交和军事制裁措施。在实践中，联合国的多边外交在调解国际冲突中有一些成效。如联合国安理会的242号决议、338号决议、598号决议，分别对解决阿以冲突、结束两伊战争提供了原则指导。又如自1956年以来，联合国安理会多次通过决议，在与当事国协商及合作的条件下向出现重大冲突地区派出数以万计的维持和平部队以及派出军事观察员。其中某些维和行动也有积极作用。

区域性的多边外交对维护地区安全与和平，反对霸权主义的控制和排除外来干涉方面，作用更为直接和明显。如墨西哥、委内瑞拉、哥伦比亚和巴拿马四国组成的孔塔多拉集团，1983年提出了《和平解决中美洲问题倡议》。四国外长还经常集体出面斡旋中美洲各国间的矛盾冲突，向中美洲各当事国提出缓和冲突、促进各方和解的主张，并强调解决中美洲问题必须遵循不干涉、自决、国家间主权平等及和平解决争端等一系列原则。这种做法，受到拉丁美洲和世界大多数国家和人民的赞扬与支持。东南亚国家联盟多次召开外长会议，协调在柬埔寨问题上的立场，谴责越南对柬的军事入侵，强调在越南从柬埔寨全部撤军的基础上通过谈判寻求柬埔寨问题的政治解决，主张使柬埔寨成为一个独立、和平、中立和不结盟的国家。这一切努力都有助于东南亚的和平与稳定。

第三，加强国际合作，开展国际援助，促进全球谈判与国际经



济秩序的改造，推动各国经济、社会的发展，解决人类共同面临的全球性问题，这也是多边外交的又一重要作用。

60年代中期以来，多边外交在当代国际关系中的作用突出表现在第三世界国家联合起来，开展“集体外交”，为维护国家主权、发展民族经济、建立平等互利的国际经济新秩序而共同奋斗。这一进程可概括为南北对话与南南合作。1964年在联合国第一届贸易和发展会议即将结束时，77个与会的发展中国家发表联合宣言，成立77国集团，其宗旨是加强发展中国家的团结和合作，确定联合的行动纲领，采取集体谈判策略和共同立场，维护发展中国家自身权益和谈判地位，推进建立新的国际经济秩序。70年代，第三世界国家提出全面系统地改革国际经济关系的纲领和行动原则，从贸易、援助方面的具体要求，深入到国际经济结构和体制的改革。这些问题既涉及各国的国家利益，又不是一国或两国之间就可解决的。因而要求在发达的工业国家与发展中国家之间进行多边的对话。1975年、1977年两次巴黎国际经济会议（部长级）、1981年坎昆会议（首脑级）标志南北对话与全球谈判的开始，体现了多边外交在协调南北关系、推动国际经济体制的改造以及发展中国家与发达国家间在平等基础上的合作，以振兴世界经济方面的积极作用。

80年代以来，随着世界经济一体化的发展趋势，为了充分发挥联合的优势和潜力，维护经济利益，提高在国际经济中的竞争能力，多边外交空前活跃，重点也越来越转向加强区域性经济合作和一体化的规范与机制，在促成不同发展程度、不同层次与范围的多国协议与政策协调上取得富有成效的进展。如以建立欧洲经济与货币联盟以及欧洲政治联盟为内容的《马斯特里赫特条约》尽管历经艰险，但终于在1993年11月1日开始生效。由于跨国界、跨地区力量的影响和作用，在多边外交中还提出了不少全球性的问题，需要依靠各国政府的共同努力综合治理。这使多边外交活动领域空前广阔。近年来最引人注目的是1992年6月在里约热内卢召开的“环境与发展大会”，有183个主权国家派出高级代表团参加了大会

的全过程；有102位国家元首和政府首脑出席了大会的“首脑会议”。会议通过和签署了《关于环境和发展的里约宣言》、《21世纪议程》、《关于森林问题的原则声明》、《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》等文件，使“和平、发展和保护环境互相依存和不可分割”的观念为国际社会普遍接受，加强了世界各国在环境领域的合作。

第四，在冷战后国际格局的重组、国际政治经济新秩序的建立，国际关系民主化发展的进程中，多边外交有其特殊的作用。多边首脑会议、多边正式、非正式磋商、多边专家级论坛、第二轨道等多种选择对于增加国家间信任理解，形成共识，促进着眼于长期、稳定和有效的国际制度建设有积极的影响。

**多边外交与双边外交** 西方一些学者和政治家对日益发展的多边外交持批评态度，认为它“是多边的，然而是非外交的”，“牺牲了扎实的建设性行动”，“一旦公开采取的立场僵化起来，妥协就更为困难”，甚至指责它是“多数人决定的恶习”。这种认识是片面的。事实上，多边外交与双边外交并不是对立的、不相容的，而是互补的或相辅相成的，多边外交涉及的议题范围更广泛，它所具有的普遍性是任何双边外交无法达到的。但是，没有一个国家会全然以多边外交取代双边外交，更多的情况是在多边外交的场合为实现本国对外政策目标，为双边的接触、交涉提供更有利的、更灵活多样的机会与选择。

以联合国为例，各国外长（甚至政府首脑）每年都要出席联合国大会。他们除了利用大会的外交讲坛宣讲本国对国际形势的看法及各项政策主张外，相当大的精力是利用在大会之外与各国首脑及外长进行高层接触，分别就两国共同关注的问题进行正式与非正式的磋商。联合国有时也被选作敌对国家进行外交联系的“中立”地点，有时联合国也正式出面介入或进行沟通。在联合国的会外活动，或称“走廊外交”，“游说外交”，既有多边的，又有双边的，双边的活动仍起着十分重要的作用。为了向大会提交某项提案，为



了使向大会提交的提案得到支持，或为了取得某一项表决的多数同意，各国代表均要通过双边交往及各种类型私下的、个别的磋商，寻找共同点，澄清疑点或达成妥协与默契，取得谅解。没有这些扎实的双边接触，多边外交很难取得预想的成果。

英国牛津大学国际关系教授赫德利·布尔（Hedley Bull）指出："国际会议与国际组织的更大的作用并不在于它们促进了多边外交，而在于它们为双边外交提供了机会。"①这个论断是有道理的，在一定程度上反映了多边外交与双边外交的相互依存的关系。

## 二、首脑外交

当代外交实践中最引人瞩目的新方式是由国家元首和政府首脑日益频繁地直接参与的首脑外交。首脑外交不仅是礼仪性和象征性的，而是越来越同解决重大的双边或多边国际问题相联系，发挥着越来越重要的作用。在当代世界，大国间的首脑外交尤其反映了世界格局与国际形势的变化，令人关注。

**首脑外交的含义** 首脑个人参与国家对外关系进程是一种古老的实践。在东西方的外交史中充满了关于皇帝、国王、君主、教皇及当代的总统、首相、总理个人外交的实例。在第二次世界大战中，作为反法西斯同盟的英、美、苏三国首脑丘吉尔、罗斯福、斯大林之间通过直接的通信、会晤、会议及私人特使，在指导战争全局的最高政治级别上进行直接联系，协调彼此的政策分歧，处理战略目标、军事行动计划及战后政治安排的重大问题，开创了当代首脑外交的先例。

1953 年春，斯大林去世后，丘吉尔最早使用 Summit（峰顶）这个词，呼吁召开首脑一级的主要西方国家领导人和苏联领导人的会议。1955 年东西方日内瓦四国首脑会议后，西方新闻界开始使用这一术语。首脑外交指国家元首或政府首脑或国家对外政策最高



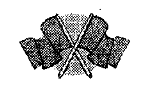


决策人（如社会主义国家的执政党共产党的最高领导人）直接参与的，主要是双边的（也包括一些多边的）会商与谈判。作为首脑外交的补充，在高层政治级别上，如外长，某些级别高于部长的其他官员，以及“准高级”的，如受现任总统委派的前总统、王储等进行的负有特定使命的外交活动，也起着重要的作用。近年来，中国除国家主席和国务院总理频频出访外，担任全国人大常委会委员长、全国政协主席、副总理的中共中央政治局常委的成员也频频出访，更是中国首脑外交的重要补充，他们一般都受到对方首脑式的接待。就外交活动的方式而言，首脑外交主要指正式会议、会晤、非正式会晤；还可以包括国事访问、友好访问；首脑之间的通信、电报、电话及热线联络；首脑的私人代表、特使在正式外交渠道之外的特殊使命，以及首脑公开的对外政策声明、讲话等。

首脑外交不仅意味着各国行政首脑超越传统外交代表机构及一些固有的程式，直接、迅速、面对面地同对方打交道，而且意味着他们将外交政策的决策和执行结合在一起，寻求高度集中的、有效的处理共同关心的国际事务的途径。在当代，对于发展国家间的正常关系，建立信任和合作，处理国际冲突和危机，裁减军备和军备控制，以及促进经济一体化发展等，首脑外交都发挥着特殊的作用，显示其特殊的必要性。而日新月异的现代化交通和通讯手段又为首脑外交提供了进行高速穿梭旅行及长距离的、即刻的通话和协商等的必要的条件，这些手段同时具有足够的安全和可靠性保障。

**首脑外交的形式**　首脑外交的形式是多样的，包括：

1. 首脑会晤　双边首脑会晤的目的在于由首脑直接会谈和对话，它不同于一般的外交磋商，是由首脑直接出面澄清国家的基本政策与战略，就国家间关系的基本原则达成谅解，以及就外交机构难以解决的分歧和僵持的事态作出统筹安排和寻求解决的意向。冷战期间的美苏首脑会晤，苏联解体后的中美首脑会晤都是令世界瞩目的首脑会晤。这种由首脑直接会谈对话的机制及其产生的结果对于双边及多边国际关系总能起到程度不同的重要影响。



一般来说，双边首脑会晤，需要有必要的前提条件，即双方具有寻求缓和及在和平共处基础上处理分歧的愿望与诚意，并采取现实主义的态度。会晤要选择恰当的时机并有确定的时间。双方应对会谈的议程、地点、会谈所要达成的原则协议及预期的目标进行认真的准备，这种准备工作往往是由多层次的外交渠道进行的。首脑会谈进行时，首脑之间私下交换意见，应尽可能坦率地、集中地讨论实质问题，它与外长间就具体细节的磋商是相互补充的。如1985—1988年，美苏外长舒尔茨与谢瓦尔德纳泽曾举行过27轮会晤，它们都是与首脑会谈相配合的。首脑会谈往往要产生具体的结果——原则声明、公报或一系列协定。采用什么方式来通报会谈的结果，由会谈双方决定。会晤也视情况有正式和非正式之分。

80年代以来，多边首脑会晤，即首脑会议的形式日益普遍，如西方七国首脑会议、阿拉伯国家首脑会议等，90年代以来，多边首脑外交更为频繁，讨论的议题既有政治安全问题，更有协调政策，解决经济社会发展的问题。这种多边首脑会议逐步形成定期开会的制度，并且常常通过发表公开的宣言、公报，表明其对国际经济、政治形势的共同观点或政策，以及尚存的观点分歧。

2. 首脑通信通话　这里说的首脑通信不同于一般的礼仪性的外交文书来往，而是指首脑越过传统的外交渠道，以个人的名义代表国家进行直接和迅速的通信。首脑通信常用的方法是正式外交函件和电报。这类函件和电报表达首脑本人对某一国际事态和本国重大利益的关注，提供各种信息，转达他们的政策构想乃至谈判要点，特别是在处理危机局势中，首脑直接通信是时常被采用的外交手段，一般在一段时间内并不公开发表，它往往为重大的外交谈判和首脑会晤铺平道路。

第二次世界大战期间罗斯福、丘吉尔和斯大林之间的通信达2000多封。这些通信的内容真实生动地反映了反法西斯同盟的建立，盟国之间的合作和斗争，以及三国首脑对盟国战略的指导作用。

战后首脑通信还更多地应用于处理危机或紧张局势。在 20 世纪 60 年代中印边界冲突中，中国总理周恩来曾致函各建交国家首脑，阐明中印边界的历史真相及中国对待边界问题的原则立场。同一年代中的古巴导弹危机期间，肯尼迪和赫鲁晓夫之间“以眼对眼”的通信反映了苏美之间发生核冲突的危险性、矛盾的对抗性以及最终的妥协。由于通讯手段的发展，在当今的首脑外交中，又增加了直接对话的新手段。美苏“热线”是最引人注目的首脑通讯设备。采用这种先进的电传设备，可以使克里姆林宫与白宫之间迅速澄清事态发展，清醒估计局势的严重性和果断地作出决定。这种沟通只需几秒钟就可实现，而且是高度保密的。由于减少了中间层次的耽搁，首脑通信和通话是高效率的。

3. 首脑访问　首脑访问是增进国家之间友好和相互理解的重要形式。通过首脑互访，可以使首脑之间建立信任与协商的关系。可以更从容地、更有权威性地使别国了解本国的政策和实际，也可以更客观地、透彻地了解世界的局势，有助于促进国家间正常关系与合作。新中国成立后，中国国家领导人在不同的历史时期的出访，以及外国领导人的访华，对于中国在和平共处五项原则基础上发展同有关国家的关系，改善国际环境，促进中国的社会主义建设都有十分积极的意义。毛泽东、周恩来 1950 年访问苏联，直接同斯大林等苏联领导人会谈签订了曾起巨大历史作用的《中苏友好互助同盟条约》；周恩来 1954 年出访印度和缅甸，同尼赫鲁和吴努发表共同声明向全世界倡导和平共处五项原则，1963—1964 年间访问亚非 14 国提出对外援助的八项原则，为发展同亚、非及广大第三世界国家的关系确立了具体的准则；1972 年 2 月美国总统尼克松访华为中美两国关系实现正常化打下基础；同年 9 月日本总理大臣田中访华，实现了中日两国的关系正常化；1978 年邓小平访日，中日两国交换《中日和平友好条约》的批准书；中美建交后，1979 年邓小平作为第一个新中国领导人正式访美，进一步促进了同美国的关系；1982、1984 年英国首相撒切尔夫人两次访华解决香港问



题；1989年苏联共产党总书记戈尔巴乔夫访华同邓小平会晤，标志着中苏关系的正常化；1994、1996年俄罗斯联邦总统叶利钦两次访华，促进中俄关系的正常发展，等等。这些都表明首脑访问常能起到特殊的历史作用。首脑的访问首要目的还是为了会晤和会谈；但会晤可以在第三国进行，或顺便在某一国际会议期间会晤，而访问，特别是国事访问和正式访问则标志两国关系的改善或发展，因而同一般的会晤有重大区别。1995年10月中国国家主席江泽民去纽约出席纪念联合国成立50周年大会，同美国总统克林顿举行会晤，但没有顺道对美进行国事访问，这表明两国关系仍然有麻烦，还没有国事访问的条件。1996年11月，江泽民主席和克林顿总统在马尼拉亚太经合组织领导人非正式会晤期间达成了两国首脑在今后两年内相互进行国事访问的协议，标志着中美关系经过一段波折之后开始有了改善。

4. 首脑派出特使或私人代表　首脑还常派遣特使或私人代表，到别国就两国关系的一些关键性问题进行高级对话和传达讯息。这种做法的目的常是为了排除各种干扰和障碍，突破外交僵局，以便尽快地在高层次取得决定性的谅解，或为了探索首脑直接会晤或互访的可行性。如联合国筹备成立时刚刚当选美国总统的杜鲁门派出约翰·霍普金斯（John Hopkins）去苏联同斯大林直接对话，解决了苏美两国就联合国安理会常任理事国享有否决权问题所存在的悬而未决的争执。1971年1月尼克松派基辛格秘密访华，标志着中美两国为使中美关系正常化所作努力的重要转折，并为尼克松的访华铺平了道路。

5. 首脑个人对外政策声明　首脑们也常以个人的名义发表对外政策的声明或纲领，或利用会见发表对外政策谈话，通过新闻媒介传播到全世界；这也是首脑外交的一种方式。这些声明与讲话虽以“个人”名义发表，还往往成为以他们的姓名命名的某种“主义”，但它们总是代表或标志该国在一定时期对外政策目标或政策的调整。如1969年7月25日尼克松的关岛讲话标志着“尼克松主

义”的提出和“谈判的时代”的开始；1986年7月28日戈尔巴乔夫的海参崴讲话及1988年他在克拉斯诺雅尔斯克的讲话，明确表达了他愿意会晤邓小平，以改善中苏关系的愿望；1983年和1984年邓小平在接见美籍华人教授和香港工商界人士时提出的“一个国家，两种制度”的构想成为解决香港、澳门和台湾问题的指导方针，具有深远的历史和世界意义；1988年邓小平深邃地洞察国际格局的变化，在几次会见访华的外宾时指出需要建立国际政治新秩序，这种新秩序就是要结束霸权主义、强权政治，以和平共处五项原则为国际政治新秩序的准则，这些讲话对于中国的对外政策有重要的指导意义，引起国际社会的高度重视和反响。

**首脑外交的特点和作用**　首脑外交所映出当今国际关系的复杂和国际政治的活力。这种外交方式的特点是：

1. 地位特殊　是在最高政治级别上的直接对话。由于首脑们处于权力和责任的中心，首脑亲自参与外交事务可将国内局势与国际政治舞台有机地结合起来。英国外交官汉基勋爵曾作了如下概括；“首脑了解国内的政治、压力和紧迫感，了解国民对国际妥协和国际义务的接受程度，以及了解公众和议会是否能支持外交的成果。这样就使得他的谈判地位较之任何其他级别的外交官更为有利”（艾尔默·普利施科，《头号外交家——首脑外交中的总统》普雷格出版公司1986年版第458页）。

2. 效果直接　是首脑们亲自与对方打交道。首脑外交使最高领导人能够面对面阐明各自的愿望、见解和主张，这样可以消除误解，避免错误估计，创造友好气氛，这样产生信任、合作，消除分歧和达成较可靠的协议是必要的。特别是在敌对或疏远的国家之间，可以澄清障碍所在，明确谈判的议题和范围以及各自的立场和可能妥协的限度。

3. 关系重大　首脑外交的决定是政治性、原则性的，涉及国家对外关系的全局。首脑亲自签署的国际协议是严肃的，具有法律权威性，对双方有极大的约束力。它成为衡量国家行为的重要尺



度，也是国际关系变化的重要标志。如1972年尼克松访华后，中美双方发表的《上海公报》是中美关系史上重要的一页，奠定两国关系正常化的基础。

4. 迅速及时　在处理国际危机和突破外交僵局时，最高层的联络可以减少中间层次的耽搁，争取时间；也可以高度集中地做出决定，争取外交主动，避免错过时机。对此，丘吉尔曾颇有感触地说过，有时大使、谈判代表按政府指令数周都不能解决的问题，首脑会晤时“几个小时”就解决了。而热线的发明，则可使领导人就严重的局势进行即时的磋商。

首脑外交的上述特点决定了它在当代国际外交中日益受到各国领导人的重视，并对世界局势缓和与促进世界和平产生影响。首脑外交的集中表现为：首脑作为国家与人民的友好使者出访或互访是宣传自己、扩大影响、寻求友谊、加深了解相互学习及发展国家间关系的重要手段。对于打破外交僵局，寻求重开谈判的途径，探究解决局部冲突的可行方案，首脑外交是一条较可靠的渠道。其中首脑通信、私人代表、穿梭外交等方式起到了沟通信息，摸清底限，留有余地而又减小阻力的作用。多边首脑外交对形成国际共识，协调行动方案，建立国际合作的机制起着关键性的作用。

**首脑外交与传统外交**　首脑外交是对传统外交的突破，但不是分离。它与整个国际事务与外交体制环环相扣。固然，首脑外交似乎“绕过”使馆或外交部，但各国首脑本人原是外交政策的主要决策人和执行人，只是在当代外交中各国首脑愈来愈亲自出面，直接对外而已。所以首脑外交同传统的、由外交机构进行的日常外交是相辅相成的。

如像一些西方论者所形容的，首脑外交就像一项谨慎的登山行动计划，首先要征服外交山腰的缓坡，要有坚实的后勤支援，最后才能登顶。这就是说，在首脑外交之前，外交部及其他有关部门要进行大量的准备工作和各种接触，对特定问题基本上达成协议，而只留下某几项关键事项由首脑们最后协调确定，而对此事先也要有

几种选择方案。这说明传统外交方式仍是必不可少的步骤。首脑外交达成的原则性协议也并不意味着一切具体问题都已迎刃而解，有些具体问题仍需留下来继续通过各个级别上的外交机构和人员继续商谈和最后定案。这都说明首脑外交虽然有其特殊地位和作用，但不可能也不应完全取代传统的外交方式和渠道。对首脑外交也不应期望过高和抱不切实际的幻想。一切外交工作的规律对于首脑外交同样适用。

## 三、经济外交

第二次世界大战以后国际形势的重大变化之一就是经济发展和经济联系在国际生活中占着越来越重要的地位。促成国际合作，以解决国际间属于经济等领域之国际问题原是联合国的宗旨之一。因而联合国设有经济及社会理事会，在联合国主持下通过的《维也纳外交关系公约》也把发展派遣国和接受国之间的经济、文化与科学关系列为使馆的基本职责之一。

当前世界经济的发展的重要特点是经济全球化。生产国际化，资本国际化空前发展，国际经济的相互依存显现出错综复杂的局面。多极化的国际经济结构正趋向区域一体化，而它们又处于一个统一的世界市场之中，彼此不可分割。新技术革命的发展不仅涉及技术，还关系到国家的综合实力和社会生活，关系到世界经济体制和政治结构。经济在国际事务中占据的重要地位，既涉及各国的国家利益，也涉及国家间的互补性利益以及人类的共同利益。在经济领域内的竞争和合作以及各国的对外经济政策，都具有高度的政治性。它已成为多数国家涉外机关的工作重点。有关投资机会、优惠关税、贸易限制、债务问题、援助项目、技术引进和转让、知识产权以及环境保护等事务的谈判，已日益成为外交官乃至国家政府各部门负责人的经常性议事日程。其工作量之大，范围之广，达到前



所未有的程度。这就产生了经济外交这一具有当代显著特色的外交形式。

**经济外交的含义** 经济外交有两种不同的含义和性质：第一种为利用经济手段达到特定的政治目的或对外战略意图；第二种则意味着在对外关系中着重发展同各国的经济联系，以发展本国的经济并通过外交手段处理经济事务，修正和协调经济政策，维护国家对外经济关系中的权益，增进国家的经济利益。第二次世界大战以后，在不同社会经济制度或不同的发展水平的国家之间，在社会主义同资本主义国家之间，在发达国家之间，发达国家同发展中国家之间，以及联合国经济机构和各种区域性国际组织内，经济外交活动十分普遍。

利用经济手段达到政治目的是国际政治斗争中的普遍现象。但如何利用这一手段，要达到什么样的政治目的却因国家性质不同而不同。

首先，利用经济实力作为推行强权政治的工具是超级大国惯用的外交方式。战后初期，美国凭借其在战争中膨胀起来的经济实力，从金融、投资和贸易三方面进行对外扩张。它打出“机会均等”、“经济自由”和“多边体系”的旗帜，以关税及贸易总协定、国际货币基金组织和国际复兴开发银行为三大支柱，建立了美元的主宰地位，为美国的海外投资和美国商品输出打开了道路。这不仅使美国取代英国在资本主义世界经济中占有领导地位，直接控制了世界经济的命脉，同时也使得它将经济实力转化为政治的影响力和支配地位。“美援”成为美国对外政策的先行官。从“马歇尔计划”到“第四点计划”都贯穿着以经济手段来谋求美国对“自由世界”的领导地位和推行全球战略的意图。近20年来跨国公司在第三世界的渗透往往将第三世界国家的经济纳入跨国公司谋求高额利润的轨道，并成为造成许多第三世界国家贫困和不平等的社会分配、影响它们在国际经济、政治事务中的决策的重要因素。跨国公司成为一种无形帝国。

其次，施加经济压力，采用封锁、禁运、撤消计划项目、撕毁合同、逼债或冻结资金等各种方式，蓄意制造一些国家在发展中的困难，强迫别国改变政策或干涉别国的内政，也曾是超级大国和一些发达国家对付新兴的发展中国家的惯用伎俩。

但是，另一方面，发展中国家也在为维护本国的经济权益，加强相互间的政治团结，以摆脱发达国家的经济控制和剥削，巩固自身的政治独立进行着斗争。它们还通过扩大经济领域的联合，以集体的自力更生来逐步减少对发达国家的经济依赖，进一步提高自己的国际政治地位和影响，争取建立更加公正的国际经济新秩序。这也是当代经济外交的重要内容。1973年第四次中东战争爆发之后，阿拉伯国家利用“石油武器”显示了它们反对霸权主义和反对侵略政策的政治威力，也反映了即使在发达国家居于优势地位的世界经济领域中，发展中国家的力量也是不可低估和轻视的。

社会主义国家建立与发展的进程中，通过经济联系的纽带，打破了与一些资本主义国家关系的僵局，进而促进与之和平共处的政治关系的发展；以及通过平等互利的经济往来和国际援助，增进与世界各国的联系，寻求共同的繁荣与发展。列宁领导下的苏俄在没有得到西方资本主义国家正式外交承认的情况下，于1921年签订《英苏贸易协定》，1922年出席热那亚国际经济会议取得外交突破；新中国建立之初，苏联对中国的经济援助和一度相当密切的经济合作，对中国胜利完成第一个五年计划曾起过不容忽视的积极作用。中国政府总理周恩来于1963年底至1964年春访问亚非14国期间提出的中国对外援助八项原则，则是社会主义国家经济外交的典范。

通过政治、法律与外交手段来处理经济事务，调节经济政策，协调利益冲突，用政治手段达到一定的经济目的，是20多年来经济外交的新发展。这种新发展的客观基础是国际关系的相互依存。发达的西方国家需要经常通过政治领导人和政府采取有意识的行动，发挥政府的职能来调节它们自身之间和同其他地区的经济关系；尽管苏联和东欧发生剧变，已不再是社会主义国家，但世界上



仍存在着社会主义和资本主义两种不同的社会经济制度，它们将在既有联系又有斗争的复杂情势下长期共存；发达国家和发展中国家，它们彼此既对立又统一，既有北南关系，又有南南关系，这就使世界经济在很大程度上受国际政治和各国政策的制约。

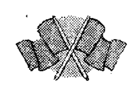
联合国大会 1974 年通过的《各国经济权利和义务宪章》，联合国专属机构内关于制订《跨国公司行为守则》、《国际技术转让行动原则》的谈判，以及 1981 年坎昆会议关于发起全球谈判，建立新的国际经济秩序的基本原则的讨论都反映了经济外交的这一特点。

**经济外交的方式**　在战后的不同时期，不同国家和地区，在国际组织内以及在它们不同的发展水平与阶段上，经济外交有不同的内容与表现形式。随着科学技术革命和生产力的变革，世界经济活动领域日趋扩大。国际经济关系不仅涉及国际间资本、货物、技术、劳务、货币的交流，还涉及国际环境保护，世界物质资源的占有、掌握和保护，世界人口、粮食，国民收入差距所引起的国际法律调整，国际经济体制的建立以及国际经济秩序等问题。因此，经济外交的范畴有增大的趋向。很难全面地概括经济外交究竟有哪些固定的模式。就目前的实践来看，有以下几种常见的表现方式：

*经济合作*　经济合作是经济外交的最重要的方式之一。它可在双边和更为广泛的多边领域展开。合作是国家寻求经济和社会发展，促进繁荣和稳定的利益需求。经济合作的基础是互利互惠，平等协商，在经济合作过程中一定的制度和规范是合作的必要条件，依据权利与义务平衡的原则协调与磋商，遵守国际合作的制度和规范是合作延续的保障。中国改革开放以来，采取了一系列有利于平等互利的国际合作措施。1979 年 7 月，中国制定和实施《中外合资经营企业法》、1980 年 1 月施行《对外合作开采海洋石油资源条例》标志中国对外开放，吸收外资，引进国外的先进技术和管理经验来发展本国经济，在对外关系中侧重经济联系的重要开端。亚太经合组织在促进区域贸易自由化和经济技术合作的共识，承认多样性、渐进性和开放性和落实行动议程方式有许多创新。世界银行、

国际货币基金组织、亚洲开发银行、世界贸易组织等多边经济组织有关发展中国家面临的经济发展与债务、资金、技术转让等紧迫问题的讨论，反映经济合作领域的广泛。在经济合作中各国作为国际社会平等的成员参与国际经济事务，依据各自的国情选择适合本国的经济模式和发展道路，发达国家应尊重和照顾发展中国家的利益，发展中国家之间相互学习，互通有无，谋求共同发展应是当代国际经济合作的主旨。

经济援助　在现代的国际事务中，经济援助已成为国际关系的一个重要方面。不论是对外支援或是接受外援，也不论这种援助出于什么目的，围绕援助国的附带的限制条件以及受援国对外援的吸收能力和偿还债务能力而展开的错综复杂的斗争，成为国际舞台上经济外交的组成部分。战后两个超级大国均凭借自己较高的发展水平和较强的经济实力，以附有各种政治条件和能赋予援助国特殊利益的经济援助来达到攫取霸权的外交战略目标。如美国政府在战后初期所实施的一系列援助法案与援助计划，重点放在欧洲，其目的在于通过对友好国家的军事、经济和技术援助，“增强自由世界的共同安全和单独及集体防御，借以维持美国的安全和推行美国的外交政策”。(见 1951 年《共同安全法案》) 60 年代美国将经援的重点转向亚非国家，其目的则是要“促进”这些国家的“亲西方倾向”，增进“更具体的美国利益”，并使受援国“更易接受美国关于国际争端的观点”。随着东—西方关系的缓和，美国及其他西方国家与前苏联东欧国家的经济交往有所发展。为了使经济援助成为对社会主义国家渗透与和平演变的手段，西方国家，尤其是美国，将所谓“人权”问题作为对外援助的一种前提条件。70 年代以来，美国在对外援助法案、国际金融机构法案、农业贸易发展和援助法案等一系列法案中增加了人权条款，以美国单方面判定的受援国家人权状况如何作为是否提供援助、贷款的依据。冷战结束后，美国将推进民主与人权列入其对外政策基本目标，其对外援助的方向与重点也相应调整。1991 年布什政府提出了新的对外援助法案，规定了对



外援助要实现5个相互联系的对外政策目标，主要有促进和加强民主价值观和促进市场原则等。美国强调其援助计划就是要在中美洲、南非及东欧利用美国的影响“促进政治选择、人权和自决”。美国政府还通过民主计划拨款来促进原苏联东欧实行私有化和西方民主制。一些经济实力迅速发展的国家，如日本也十分重视利用经援外交来扩大自己在第三世界的影响，推进其政治大国的战略目标的实现。如公布“五年倍增计划”，承诺其外援从70年代中期到80年代中期增加一倍，到90年代再增加一倍，并将亚太地区作为投资与援助的重点，而亚太地区又以“同东盟合作为基础”，仅向东盟国家提供的经援就占日本对外经援的1/3，以此提高日本在亚洲的政治地位，树立其“亚洲代言人”形象。

中国的对外经济援助为支援第三世界国家争取民族独立和解放，发展民族经济，增强自力更生的能力作出了贡献，也为中国团结第三世界国家，维护世界和平，促进共同发展的战略目标作出了努力。中国一向根据平等互利的原则提供外援，严格尊重受援国主权，绝不附带任何条件，不要求任何特权，并要尽一切努力使受援国真正受益。

经济制裁　与经济援助相对立的经济制裁是经济外交的另一组成部分。这种制裁是用经济压力的手段来达到一定的政治目的。主要的方式有禁运、联合抵制和其他经济制裁措施。

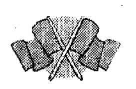
一般地说，禁运是由政府明令禁止本国国民与一个或若干国家进行贸易。它可以是全面的禁止贸易，也可以是仅对某些类型的产品实行限制。禁运是国家经济政策的武器，旨在从经济上、军事上以及政治上、道义上削弱潜在的对手；或是作为一种报复手段，惩治某一国家。

联合抵制，又称“杯葛”（boycott），是由国家政府支持，拒绝从特定的国家或国家集团购买（进口）产品。联合抵制是一种贸易政策手段，它往往出于经济、政治安全或意识形态的动机。禁运与联合抵制都是为达到一定政治和战略的目的而采取的经济制裁措

施。它可以是一国的行动，也可以是多边的、集体的行动。

国际关系中的经济制裁是指通过国际社会的集体安全体系的一致行动，用中断经济关系、切断陆路、海上、空中交通及电讯、无线电通讯等强制手段，迫使一国改正其行为。这种经济制裁能否奏效取决于国际社会一致的程度，以及各国承担维护国际法义务的意愿。由于经济制裁的前提是要判定一国的行为是否违反了国际法准则，威胁世界人民的和平与安全，因此它本身就有极大的政治倾向性。在不同的社会制度与意识形态的国家之间，在认识与实践上有极大的差异。一些西方国家甚至将经济制裁作为用本国价值观粗暴干涉别国内政，反对别国政治经济制度的手段。如 50 年代初期，美国和西方资本主义国家成立“巴黎统筹委员会”，对社会主义国家实行经济封锁和禁运。该委员会编制绝对禁运、数量管制、监视项目、对中国贸易四类货单。对直接军事用途、先进技术及一般工业产品规定禁运的款项近 500 项，同时还确定禁运办法、转口管制、以及情报交流措施。这种禁运的目的是遏制共产主义，阻碍社会主义国家的经济建设。1964 年美国国务卿腊斯克在参院外交委员会演说中曾公开讲“使用拒绝贸易的办法旨在削弱共产党国家的经济和军事力量，使其受到最大可能的经济压力”。1996 年，美国又通过赫尔姆斯—伯顿法（简称赫—伯法）制裁古巴及同古巴有贸易来往的外国公司，把经济上的强权不仅施加于古巴，也施加于同古巴有贸易来往的美国盟国，引起普遍不满。

随着第三世界在国际事务中作用的增强，第三世界国家也开始使用经济制裁的武器来维护第三世界国家的利益，伸张国际正义。1973 年阿拉伯产油国为了反对以色列犹太复国主义的侵略行径，对在背后支持以色列的非友好的西方国家削减乃至停止石油供应，实行石油禁运，迫使它们放弃那种追随美国支持以色列的错误政策。1977 年联合国大会提出鉴于南非政权坚持殖民主义、种族歧视和种族隔离，同南非的任何合作均构成对联合国和国际社会的一种蔑视，因而对南非实施强制性的武器禁运，同时禁止对南非一切



贷款与投资，停止一切贸易上的鼓励并对南非实行石油禁运。1995年、1996年连续两年，美国以中国侵犯美知识产权为名，列出对中国进行“报复”的清单，提出苛刻要求，中国立即宣布“反报复”清单，进行了针锋相对、有理有利有节的斗争，迫使美方取消所谓的“报复”。这表明发展中国家已有能力同经济大国进行制裁与反制裁，报复与反报复的斗争，这也是经济外交中的新气象。

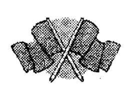
第三世界的“发展外交” 对于发展中国家来说，如何通过外交工作来增进与维护本国的正当经济权益，促进独立自主、平等互利基础上的国际合作，为本国的经济与社会发展服务是一项十分迫切和繁重的任务。有些国家称之为“发展外交”。首先，取得了政治独立的发展中国家，为了确定适合于本国国情的发展战略和实行对外开放政策，而将扩大对外经济关系，使本国商品、劳务更多进入国际市场，吸收外来资金和各种资源，引进先进技术与管理经验等列入对外机关的议程，使之成为发展中国家驻外使馆和设在国际组织中的代表团的主要活动，形成一种新的工作模式。其次，通过多层次的南北谈判调整发达国家与发展中国家的关系，改变旧的不合理的国际经济结构体制和法律规范。在制订新的经济规则时充分考虑发展中国家的实际需要，坚持权利与义务的平衡。第三，调整发展中国家之间的关系，建立互助合作的新型关系，如建立区域性经济一体化或专门性的经济合作组织，采取多种合作方式，实现集体自力更生，根据取长补短、互通有无、互惠互利和优先照顾最不发达国家等指导原则，使各国从真正的团结中获得平等的利益，同时也加强同发达国家的谈判力量，促使全球谈判尽快举行。最后，争取国际组织的多边发展援助。这种援助的前提是将援助发展中国家作为国际社会的责任，制定国际发展战略，确定长期的发展目标和达到这些目标所需要的措施。20世纪90年代以来，发展中国家通过多边协调，形成对发展的共识，采取共同行动方面取得长足进展。联合国通过的《发展纲领》强调发展是一项巨大的全球性系统工程。发展权是一项不可剥夺的基本人权。联合国环境与发展大会

通过的《里约宣言》和《21世纪议程》确认保护环境与发展之间的相互依存关系，提出实现可持续发展的系统战略、政策和行动举措。发展外交有了更丰富的内涵和更长远的目标。

国际协调与国际经济法　国际协调主要指发达的资本主义国家为了解决在生产、劳务、贸易、金融、科技等方面日益增长的相互依存同各国为追逐各自的利益而进行的激烈竞争之间的矛盾所采取的，主要由政府及跨国组织所制定的宏观经济政策的协调。这种协调是西方国家对外机构的重要议程。它往往是通过多方面的协调经济政策的手段、机制和机构，通过双边、多边的协议或磋商确定一系列的原则、规范、规则和决策程序，以减少冲突，增强竞争下的合作，避免由于政策失误引起的动荡与不稳定。如前面所提到的西方七国首脑会议，实际上已成为制订和协调主要资本主义国家经济战略，特别是短、中期经济战略的主要场所。

国际经济法是调整国家间经济关系，维护和发展国际经济秩序的原则、规章和制度的总和。国际经济法既包括国际条约、惯例中的各种实体规范，也包括各国关于对外经济关系的国内立法。国际经济关系的发展使各国外交都面临着新的任务，即通过国家间的谈判，确立有关的国际法原则，维护本国经济利益，建立公正的、平等的、有利于世界经济繁荣与发展的国际经济秩序。国际经济法正是在这种背景下应运而生的。国际经济法的范畴十分广泛，它包括国际投资法、国际货币法、国际商事法、国际发展法、国际环境法以及国际工业、农业、原料资源、交通、运输、著作、发明、旅游、税收等各方面经济关系的法律。在当代，外交官及技术专家经常要介入种种有关经济法原则与具体事务的谈判。这使外交机构在经济上进行协调和参与谈判及制定规则的职能扩大了。

历时7年之久的关贸总协定乌拉圭回合谈判是当代经济外交的范例。其总目标是要在相互依存日趋深化的多极世界格局下建立一个开放的世界自由贸易体制。具体的目标是改善市场准入条件，讨论削减关税和取消非关税壁垒，维护所有国家包括广大发展中国家



的利益，促进贸易自由化；同时制订新的国际贸易竞争原则，强化总协定体制，尽量减少单边主义和地区主义。这个谈判不仅关乎90年代而且涉及下一世纪世界贸易的发展趋向和格局，与各国利害攸关。乌拉圭回合谈判中不仅发达国家，特别是美、欧、日间在农产品贸易市场开放等问题上讨价还价达到白热化程度；发展中国家在有切身利益的热带产品、自然资源产品、纺织品关税等方面也同发达国家展开了有理有节的斗争。尽管矛盾重重，谈判最终于1993年12月15日达成了协议，从实际出发，肯定了发达国家间及其与发展中国家间的协调措施，并制定了解决一系列纠纷的各种条款。这个谈判反映了当代国际经济关系中的各项规则要通过各国的坦诚合作、公平协商来制定，少数几个大国不能将自己的意志强加于人。

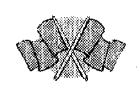
经济外交在今后各国外交中的地位和比重将会有进一步加强的趋势，它为各国经济发展带来了新的机遇和挑战，也为各国外交提出了新的任务。建立公平合理的国际经济新秩序，仍是世界各国和全体人类面临的艰巨任务，也是经济外交面临的重大课题。

## 四、公众外交

在当代国际关系中，交流起着重要的作用。随着战后国际交流的扩大和相互依存的进展，各国人民日益关注国际事务，迫切要求了解外部世界，希望参与国际经济、文化的交流。公众舆论对一国的外交政策制订的影响日益增大，各国政府在执行其对外政策中，也十分关注本国的国际形象，依照本国利益的需要、文化特性及基本价值准则来影响国际舆论。现代通讯技术和各种信息传递手段，如国际通信卫星系统、光导纤维传送、因特网等，几乎可以在瞬间将世界各地发生的事件公诸于众，为国际信息交流提供了物质的基础。正是在这种情况下，公众外交日益在外交事务中受到重视。

**公众外交的含义** 公众外交早在第一次世界大战以后即已出现。这场战争给欧洲及世界带来深重灾难，使国际政治的一些传统观念受到猛烈的冲击，也使人们对世界事务的态度发生深刻的变化。1917年俄国十月社会主义革命成功后，列宁在苏俄的第一个对外政策文件《和平法令》中，向全世界公开申明社会主义国家处理国际关系的原则，提出了废除秘密外交，各国人民应干预战争与和平问题的原则。1918年美国总统威尔逊提出的十四点和平计划中也包括了“公开的和平条约，必须公开缔结”，“外交应该永远公开地，并在公众的监督之下进行”的内容。公众外交强调国际事务不仅是少数政治家、外交家的事情，对国际事务处理是否得当直接影响本国和世界人民。因此，国际间的沟通不仅要由政府机构实施，而且要发展个人之间、民间团体之间的交往。通过大众传播媒介（新闻报道、电视、广播、电影、磁带、录像等视听媒介）、通过出版与文化交流（期刊、外文图书、互派留学生、学者、艺术或体育代表团等）以及发展各国舆论界的关系来促进国家与人民之间的相互了解，增强国家的对外影响，树立国家的国际形象。

对公众外交，各国出于不同的国际地位和对外政策目标，有不同的理解，也有不同的称呼。在美国，称之为公共外交（Public Diplomacy），有的学者将它定义为“超出传统外交范围以外的一个方面的国际关系，其中包括政府对他国公众舆论的培植；在政府范围以外，一个国家的各种集团和利益与另一国家的各种集团和利益之间的相互影响；那些从事信息交流工作的人们相互之间的信息交流……以及上述这些行为对于制订政策和处理对外事务所产生的效果”。②美国政府将公共外交作为国家外交政策的一个组成部分，投入数万人员和每年数亿美元的财政拨款。处理公共外交事务的主要机构是美国国务院新闻署。前苏联政府一般以国际宣传作为主要内容，在对外宣传与影响国际舆论方面投入的人力、物力也不亚于美国。两个超级大国为了追逐各自的对外政策目标、争夺世界公众而展开的笔舌之战经常达到白热化的程度。对它们来说，公众外交是



一种单方面的向他国扩张其影响，进行思想文化渗透的手段。

发展中国家鉴于其财力与技术的限制，在公众外交方面的投入远不如超级大国，但这不意味着它们在这一领域无足轻重。对它们来说，公众外交是为了双向的、平等的国际交流。一方面，它们需要吸收世界上先进的思想、文化和人类创造的各种知识，了解国际局势的变化；另一方面，它们要维护国家主权、民族尊严，并使世界了解它们国家的内外政策与国家的真实状况。70 年代以来不结盟国家和 77 国集团提出建立新的国际新闻和传播秩序，将在国际交流中建立更为平等互利的关系，实现更为自由和均衡的国际传播作为其公众外交的共同目标。而制定维护民族文化尊严、促进文化交流与合作的文化政策，反对发达国家对交流的控制与垄断，加强发展中国家在新闻传播与交流领域的合作则是当前发展中国家公众外交的主要任务。

中国一般不使用公众外交的表述，而更多地称之为国际交流。它服务于中国对外开放的总政策。包括官方的、半官方的及民间的多层次上的国际交流。主要有两大类：一是对外传播，通过政府的专门机构（如国务院新闻办公室、外交部新闻司、对外文化委员会、新华社、国际广播电台、中国日报等），用各种传播手段介绍中国的发展及中国的政策，使世界人民了解中国。在此基础上争取国际舆论的支持与理解。二是发展国际文化关系。通过各种文化协定和合作计划，增进国家间、民众之间、学者、艺术家之间的联系，相互学习各民族的优点与长处，增进友谊与和平，同时也不断提高本民族的素质。随着对外开放进程，公众外交在实践中有所发展，对公众外交的认识上更加强调了互动的影响和国家形象塑造。面对复杂的国际关系环境和突发的危机事件，公众外交对于澄清事实真相、表明态度和原则、化解消极影响、体现对公众利益负责精神、重新赢得公众信任是必不可少的。此外，民间外交、人民外交更是中国对外关系的创举，是中国外交工作的一大特点。

**公众外交的作用**　从形式上看，公众外交不像是严格意义上的

政府与政府之间的正式外交，但从内容与实质来看，公众外交能在更大的范围内起到沟通、影响的作用。公众外交以人民之间的交流及公众舆论为重点。而在当代国际关系中，公众舆论是影响很大的不可忽视的因素。各国都将它作为外交工作中的有机组成部分。

公众外交在国际关系中的作用表现在以下方面：

首先，它是增进各国之间的相互了解、促进国际谅解与合作的积极因素。各国由于地理的隔离，语言、文化、意识形态和发展水平的差异，仅通过外交机关之间的交往来沟通是不够的，况且影响的范围也很小。大众传播媒介可以直接、公开地展开国际事态的发展，使亿万人知晓国际事务。各国政府也日益利用这一媒介阐明自己的立场、态度或对某一局势进行评论。这样，就可以使世界作出较为客观、公正的判断，也有助于一些国际问题的解决。如中国自改革开放以来，通过外交部新闻司的新闻发布会、记者招待会，中国领导人接受国外记者的采访，全国人民代表大会期间一系列的记者招待会，公开地、坦率地论述国际事务和中国对外关系的问题，借助各国新闻媒介的传播，使世界人民了解中国的政策。中国国务院新闻办公室近年来更就西藏问题、台湾问题、中国的核政策、中国人权状况和粮食等世人关注并有不正确了解的重大问题发表一系列权威的白皮书，以无可辩驳的事实说明真相，增加中国各项政策的透明度，驳斥国际上一些反华谰言，引起国际舆论的重视，有力地配合了正式的外交活动。

第二，公众外交能起到沟通各国人民友好往来的桥梁作用，有利于建立在平等互利基础上的国际交流合作，有利于实现国家间政治关系的友好与稳定的长期目标。通过双边或多边的协定或合作计划，世界各国每年都程度不同地接待或派遣学者、教师、留学生、艺术代表团，举办文化展览、电影节、艺术节及友好月活动等。这些国际交流活动的参与者往往成为人民间的友好使者及民族优秀文化传统的传播者，甚至是打开友好关系大门的先行者。他们本人不是外交官，但有时却可起到外交官所起不到的作用。各国常常采取



审慎与积极的态度，使人员的交流成为发展国家关系的组成部分。例如，为了使中美之间的紧张关系有所松动，1969 年 7 月，美国国务院宣布美国学者、新闻工作者、学生、科学家、国会议员可以到中国访问，发出了一个“信号”。此后，尼克松总统向美国记者公开表示希望“到中国去”。1971 年 4 月，中国乒乓球队邀请美国乒乓球队访华，周恩来总理接见美国乒乓球代表团，称他们“打开了两国人民友好往来的大门”。这一切都成为中美关系正常化的序曲。

以上是从各国人民的共同利益的角度与和平共处五项原则的前提出发来探讨公众外交的积极作用的。但是，由于各国社会制度与意识形态的对立，由于某些大国的霸权主义，公众外交也会被用来加剧紧张，制造不和。例如在战后东西方冷战中，无线电广播往往被一些西方大国用来作为对社会主义国家进行渗透，宣扬西方的生活方式与价值观，攻击社会主义制度的手段，而对这种广播的干扰与抵制也曾是一些社会主义国家常用的对策。此外，一些西方国家散发煽动性的小册子，报道歪曲事实的各类新闻，利用人员交流干涉他国内政等，伤害了国家、人民之间友好感情。还有一些西方国家利用公众外交作为维系对原殖民地的纽带，形成某种势力范围，阻碍新独立国家的民族文化的建设。同时，由于各国实力地位与文化科技水平的不平衡，一些大国往往将公众外交作为宣扬本国的优越，以本国为楷模来改造世界和争取民心的工具。这些做法完全违背各国人民之间相互了解的心愿，是强加于人的。在这种情况下，树立民族自信心，反对各种形式的“文化帝国主义”是发展中国家面临的新任务，这与闭关自守，排斥外来文化是性质完全不同的。1996 年 11 月中国代表在联合国大会关于新闻传播议题的会议上发言谴责某些西方大国在新闻领域实行强权政治，仍然习惯于冷战思维，利用“新闻自由”搞双重标准，干涉别国内政，肆意操纵大众传媒的行径，有力地揭露了西方大国的所谓公众外交的本质。

当代外交实践中还有许多应需而生的新外交方式。外交是综合

国力的较量，而科学技术又在综合国力中占有越来越大的比重，各国间的科技竞争也愈演愈烈，所以科技外交也应运而生。事实上，经济外交中就包含着科技外交，经济合作包含着科技交流，而超级大国推行的制裁和封锁，也包含着科技封锁。国际关系中还不断出现新课题，而解决这些课题又是对国际外交的不断挑战。例如，在20世纪80年代末，国际舞台上出现了“环境外交”。当今世界面临的全球性生态环境迅速恶化的威胁来势迅猛，环境保护问题在发达国家之间、发达国家与发展中国家之间，以及发展中国家之间引起错综复杂的利益冲突与纷争。与此同时，保护和改善环境又是一个全球性的问题，是人类的共同的责任，只有引起国际社会的普遍关注和开展国际合作，进行双边或多边的磋商，寻求共同对策，制定具有普遍约束力的、为各国所接受的国际性公约才能加以解决。其中，造成最大生态和环境破坏的发达国家首先要负主要的责任。类似环境外交的活跃，反映了世界各国在为自身的利益从事不同形式的外交的同时也对同整个人类的生存与发展密切相关的问题表现出共同的关心。但是这类问题的真正解决仍然有待于建立起一个真正公正的、合理的国际政治新秩序和经济新秩序，以推动和促进世界的和平与发展。

**注释：**

① 赫德利·布尔：《无政府主义社会——世界政治秩序之研究》，伦敦麦克米伦出版公司1977年版，第165页。

② 《国际公法百科全书》第九卷，阿姆斯特丹北荷丹出版公司1986年版，第82页。



# 第七章

# 外交交涉与外交谈判

## 一、外交交涉

**外交交涉的概念**　“交涉”一词，在古代汉语中原有两个事物彼此关联的意思。例如中国宋代范成大（1126—1193 年）在自辑的文集《石湖居士诗集》中，有“春虽与病无交涉，雨莫将花便破除”的诗句。从清代的同治、光绪年间到民国初年，交涉一词曾一度在汉语中广泛使用，其语义为：向对方提出解决问题的有关事宜。凡中国与外国之间一切事务交往活动，统称为中外交涉。当时“交涉”一词几乎与“外交”一词相混同。其实，在现代汉语中“交涉”一词，准确说来它的意义应指：两个或两个以上各方就彼此有利害相关的事情，通过磋商以求得争议或分歧的解决，或一方对另一方就某一事项请求帮助，或就彼此共同关心的事项通过磋商和讨论达成一致的意见。交涉一词的含义是中性的，并不总是指双方有利害冲突或一方对另一方不满，它也可以是友好的交涉。外交交涉，自然是指主权国家之间，各自通过它们的外交代表机关，对双边或多边国家关系中，就利害相关或一共同关心的问题，进行磋商、讨论或谈判，从而求得适当的或为大家满意的解决的办法。

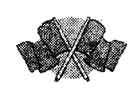
英语的 negotiation 一词，除有汉语的交涉的意义，还有商议、谈判、让与、转付、交付和流通的意思。英语中另有 representations 一词，具有口头交涉、说明、陈述、建议、提议和抗议的意思。法语的 négociation，除有相当汉语的交涉的含义外，还有谈

判、磋商、商谈、交往、关连的意义。俄语的 переговоры，则具有交涉与谈判的双重意思。至于日语的交涉（こうしょう）的意思往往等同谈判（だんぱん）的概念。由此可以得出如下的见解：即西方语言和日语中相当汉语中“交涉”概念的词汇，其包括的含义比较广泛；另外，这些语言中的“交涉”一词有时为“谈判”一词的同义词。现代汉语中的“交涉”一词，却同谈判一词有区别。“交涉”一词的内涵与外延，比之“谈判”要广泛得多。外交交涉可以包括谈判，但它还包括接触、陈述、讨论、要求、协作和表明自己方面的立场，以及弄清对方的立场和观点等种种方式。国家之间进行一些日常事务上的联系与接洽，亦视为外交交涉的内容。

**外交交涉的渠道** 外交渠道（diplomatic channel），亦称外交途径。

纵观外交渠道主要是指主权国家之间通过其政府外交部、驻外常驻外交代表机关来进行的外交交涉的途径。按照主权原则，国家对外进行交涉的权力应由国家的外交机构来行使。一国国家元首、政府首脑、外交部长根据本国宪法和有关法律的规定，拥有代表本国进行对外交涉的权力。一国日常对外的交涉，则由其本国政府外交部门和驻外使馆来进行。外交部代表本国政府同驻本国的外国使馆或政府间的国际组织代表团保持日常的联系与交涉，一国驻外使馆则代表本国与驻在国外交部或政府间国际组织的代表团保持经常的接触与交涉。

两国建立外交关系后，日常的外交渠道，或一般称之为正常的外交渠道，就是前述两种渠道：即一是通过本国外交部同其他国家驻在本国的使馆进行联系和交涉；二是通过本国驻外使馆与驻在国外交部进行联系和交涉。当遇有交涉问题时，究竟使用哪一条渠道更好，需看具体情况而定。从国际交涉的历史和常规上看，一般说来，有关本国对于双边关系或国际关系的重要问题，为郑重起见，往往由本国外交部的首长或主管司负责人召见或约见外国使馆馆长进行交涉。有些事宜则以在本国驻外使节驻地交涉为宜，如具体安



排本国重要代表团出访驻在国，或就准备正式倡议缔结一项条约而事先作外交试探等，往往由本国驻外使馆外交代表与驻在国外交部先行交涉。有时，一国政府为加强效果，也会双管齐下，并用上述两种渠道进行外交交涉。

外交史上也有一些实例说明，某些国家在一定时期内采取哪一种正常的外交渠道，有其不得已的历史原因。例如：从 1830 年到 1914 年，差不多 80 多年时间内，美国涉及缔结国际条约的问题，大多由其国务院与别国驻华盛顿的外交使节之间来进行。原因系由当时美国驻外机构的交涉机制并不完备，并且当时美国驻外人员中尚缺乏训练有素的条法人才。[①]18 世纪英国同其他欧洲国家的重要外交交涉，多由英国驻外使馆与驻在国外交主管部门会商。据英国外交史学家研究认为，当时历届英国外交大臣多出身于议会政治家，他们法语水平都不太高。当时欧洲外交界盛行把法语作为外交语言，驻在伦敦的一些欧陆国家的派出使节大都娴熟法语，英语却不甚过硬，而派驻欧洲各国的英国使节则娴熟法语，因此迫使英国当时对外交涉多是通过其驻外使馆这一渠道进行。[②]

**外交交涉的一般程序和形式**　19 世纪及其以前时期，大使衔的外交代表可以随时晋见驻在国君主交涉外交问题。20 世纪以来，特别是第二次世界大战后，一般说来，驻外使馆馆长，无论是大使、公使或代办（现在都为大使），从事一般的政治性交涉可约见驻在国外交部主管司长。如遇重要的政治性交涉，可以要求会见驻在国外交部长。从另一方面说，一国外交部门也通常由其主管司长约见外国使馆馆长交涉问题，也只是在有关重要的政治交涉问题上，才由外交部长或副外长约见外国使馆馆长进行交涉。但究竟由哪一级出面往往根据有关国家政治体制、两国关系的发展状况、所交涉问题的重要性，以及当时的国际形势来决定。两国间正常外交交涉中彼此所选择的方式，有时可以灵活变通。有的国家不仅是外交部长，甚至国家元首或政府总理也常应对方请求或由本人决定亲自接见外国外交使节，办理外交交涉问题。而在有的国家连外交部

长也很难约见。有时虽然交涉的问题并不十分重要，但由于驻在国主管外交部门拖延不办，为求得所交涉的事项得以迅速妥善解决，使馆馆长也可以要求驻在国外交部长接见，以促进该问题的解决。

驻外使馆的外交交涉并非所有问题都由使馆馆长出面办理。属于次要的一般交涉，使馆馆长可委派使馆中其他外交职员，首先是参赞、也或由秘书乃至随员去办理。这些外交职员可与驻在国外交部门的相应级别的官员进行交涉。在驻在国政治体制和行政法律允许的条件下，武官可以同驻在国国防部门进行事务上的交涉。商务、经济、文化和新闻参赞或专员，可以直接与驻在国业务对口的部门的首长或直接处理事务的相应的官员进行交涉。

外交交涉的形式向有口头交涉与书面交涉两种。一般说来，两国之间的日常外交交涉多以口头形式进行，因其简便易行，且比书面交涉节省时间。只有在必须的情况下，如属于重要的双边问题的交涉，或者在交涉中需要详细说明历史或现实情况的原委，或者是需要提出解决争端的明确要求等，有时在口头交涉之外，还并用书面交涉的形式。书面交涉的文书有正式照会、普通照会和备忘录三种。这在另章将做详细介绍。

书面交涉（包括通过电传手段的交涉）可以留下文字根据，日后可以查照，因而比口头交涉扎实和准确。但是，从外交史中的一些实例来看，在一个时期内两国之间的交涉如主要采用照会形式，特别是就某一问题连续互相使用照会，外交术语上称为“照会战”，在一定程度上表明两国关系有一定程度的冷淡甚至恶化。

口头交涉有时也可以用打电话方式进行，譬如遇紧急问题已来不及约见，或由于时间太晚或正值休息不能约见，即可打电话。但这种情况下的电话联系，一般应由使馆馆长本人或委托其代理人来打。一般性质的询问或催办有关交涉的案件，有时也可由使馆馆长以外的外交职员向驻在国外交部门相应的有关人员通电话。

在书面交涉的历史中，曾有所谓共同照会（Collective note），这是指几个国家的使节共同送致驻在国外交部门的照会，这种形式



的照会，往往被视为外交上施加压力的一种手段。还有所谓内容相同的照会（identic note），即若干个国家的外交使节，分别以内容相同的照会送致驻在国外交部门，这也往往被视为施加外交压力或影响的一种形式，但其程度比前一种弱。此外还有平行照会（parallel note），即不同国家的使节就同一问题用不同措词向驻在国外交部门提出交涉要求，也是对驻在国施加外交影响的一种形式。在旧中国的外交史上，帝国主义列强在侵略中国过程中，多次采用上述书面交涉形式，对当时的中国政府施加外交压力。

外交交涉有时可以是表达抗议。抗议分口头抗议和书面抗议。常驻使馆代表本国向驻在国表示抗议，通常向驻在国外交部门主管司提出，如政治性问题一般向主管地区司，礼仪上歧视问题向礼宾司，有关侨民问题向领事司提出。正式外交抗议一般说来在用口头表达抗议的内容外，并有书面抗议照会。一国外交主管部门通过外国使馆向该使馆所属国家提出抗议，往往由该部门首长，如外交部长、副外长，或由其主管司约见使馆外交代表提出。对于一方所提出的外交抗议，另一方可以拒绝接受。拒绝对方送交的书面抗议文件，可将原件不予启封即行退回，或在阅读中间，当着对方人员的面，突然中止阅读下去并转身离去，或通篇阅读完以后，表示拒绝接受。

在外交交涉过程中，在对方就双边关系或国际形势的重要问题等发表观点时，或要求给予外交支持时，如涉及的问题本国已有基本决策，接谈的外交代表应在决策范围内表态，如涉及问题尚无决策，或牵涉不宜表态的问题，又未接到本国政府的明确指示，即不宜作轻率的表态与承诺，因外交工作授权有限。有时只需答应向本国政府报告，一俟接到本国政府的指示后，再行转达本国政府的立场和观点。如何恰当应对外交交涉中的问题是对交涉人员素质修养的考验；凡该表态的不表态，不应表态的轻率表态都是外交人员的大忌，是缺乏修养的表现。

在外交交涉中，双方人员常常使用外交辞令。所谓“外交辞

令”是外交场合中谈话的一种特殊的表达方式，它使用的词语含义深蕴，以柔示刚，缓中含急，言轻意重。值得注意的是外交交涉中有些习惯上的专门用词或用句，有一定的含义，在使用外交辞令时，必须注意准确妥当，不可随意使用，以免招致对方误解，引起交涉上的不良后果。

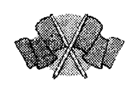
有时外交人员在外交交涉中，因某种原因不宜即刻同对方代表会面，可以托故避开或推迟双方的会面。这样，既不同意即刻见面，又不伤害对方的感情。有的甚至以“患病”为由推托，称作“外交病”。不过在现代外交实践中，由于外交交涉的手段日趋多样化，采取“外交病”的推托办法已不多见。

外交交涉常涉及国家机密，所以在交涉过程中必须严格保密，慎之又慎，不得向外界泄露。两国在交涉外交事务中如已有关于发布消息办法的协议时，双方的交涉人员尤应信守协议，不得违背协议的规定。

## 二、外交谈判

**外交谈判的含义** 谈判是人们对于有争议的问题交换意见，为了取得妥协而相互磋商的一种行为。谈判的应用范围非常广泛，在人类社会中举凡个人之间、团体之间、企业之间、部门之间乃至国家之间等均可能产生需要谈判的事端。国家间的谈判即为外交谈判。谈判与外交具有紧密的关联。谈判是实现一国外交政策和进行外交工作的手段。

外交谈判的实质是有关国家政府之间通过和平协商方式，调整双方的立场和主张，从而使冲突或争端得以解决。《联合国宪章》第33条把谈判列为和平解决争端的重要手段。1970年10月24日联大通过了《关于各国依（联合国宪章）建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》，重申各国应根据《联合国宪章》“以和平之方法



解决与其他国家的国际争端”。提出“各国因此应以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用”等手段和平解决国际争端。[3]中国在外交实践中，一贯主张在和平共处五项原则的基础上通过谈判和平解决国际争端。

早在古代就已经出现了外交谈判的方法，近代以来外交谈判被普遍应用，并且形成了一套有关外交谈判的形式和原则。外交谈判一般是指争端各当事国之间进行直接谈判。[4]

外交谈判和外交协商有着密切联系。传统的和平解决国际争端的理论和实践，把协商包括在谈判之内，认为只有根据平等协商，谈判才有获致协议的可能。但是本世纪以后，特别是20世纪50年代以来，协商的方法作为外交谈判的一种特殊形式受到当代外交理论和实践的重视。协商不同于一般外交谈判的特点是，可适当扩大参与协商的成员，不受仅为争端双方的局限。会议的表决程序、决议的通过以及议事规则等，可按协商一致原则处理。

在现今外交生活中，与“谈判”一词相接近而又有区别的词有“对话”、“讨论”、“磋商”和“会谈”等。“对话”英语为 dialogue，为20世纪70年代以来，逐渐流行起来的词，它泛指有关各方在一起谈话、交流思想，以取得相互了解和谅解，使紧张关系趋于缓和。“讨论”是指探讨寻究、议论得失，即对某一问题交换意见或与对方进行辩论，提出立论、驳论、赞成、质疑乃至反对等看法和意见。“讨论”在外交上也叫做商谈（discussion）。“磋商”（consultation）是指反复交换意见、反复商量、仔细讨论的意思，指向对方征求意见或相互征询意见。磋商，往往是谈判先期阶段，谈判双方或各方相互摸底。“会谈”（talks）具有正式的官方性质，由两国元首、政府首脑、外交部长或其他高级官员进行会面，以通报情况，交换意见和讨论问题。会晤与会谈的含义在以往有所区别，一般说来，“会晤”在过去只是指两国外交代表或官员彼此见面，并不一定要就某一问题交换意见。但近年来“会晤”一词具有新的含义，即不仅指见面，还包括进行会谈，且会晤还有正式会晤

和非正式会晤之分。外交交涉的手段虽然不只是外交谈判，但是一国在不断调整和改善本国的对外关系的活动中，谈判的成败常在一国外交事务中具有重要意义的问题。

当今世界正处在“以对话取代对抗”的时代。如前所述，“对话”一词是20世纪70年代才成为国际生活中的常用词。对话意为面对面谈话，谈比不谈好，对话可以把讨论、磋商、协商、会谈、会晤、交涉以及谈判等一切形式都包括在内，而其中的谈判则是最正式和最高形式的对话。不论是任何方式或范围，凡言谈判必定具有下列特点：（1）谈判总是旨在就某一特定问题达成协议；（2）谈判需要为达成什么样的协议经过“讨价还价”和“有予有取”的过程，这一过程可能是艰难的和漫长的；（3）谈判达成的协议必须具有约束力，并以某种书面协议文件予以确认；（4）谈判的代表必须具有全权代表的资格。外交的实质是以和平方式处理国与国之间的关系，国与国之间关系的真正解决都必须通过正式的协议，而协议的正式达成又必须通过正式的谈判。所以许多外交学者认为谈判是和平处理国家关系的基本方式，或外交就是通过谈判解决国际问题。这都有相当的道理，至少表明谈判在外交中所具有的特殊的重要意义和作用。

**外交谈判的规律和准则**　外交的基础和后盾是一国的综合国力，外交谈判的基础和后盾同样是谈判各方的综合国力。谈不谈判，谈判达成什么结果，谈判各方各作出多少让步，取决于谈判各方当时的综合国力。不少外交学者认为这是左右中外既往一切外交谈判的规律，当今的外交谈判恐也不例外。当一国完全丧失国力，即无外交谈判可言，而只有“无条件投降”，第二次世界大战中的德、日在战争行将结束时都曾面临这种情势。“在战场上得不到的东西，在谈判桌上也得不到”，这句话说明一国综合国力很大程度上左右了外交谈判的成败。

在第二次世界大战之前的各个时期，霸权主义、强权政治横行，强国之间的谈判一般为划分势力范围，以弱小国家为谈判筹



码，肆意摆布它们的命运，而强国与弱国之间的谈判则一般为强国将不平等条款强加于弱国。指导当时谈判的准则是“强凌弱，众暴寡”，“强权即公理”。战后时代，即当今的外交，已有了以主权平等为主导的国际公认的准则，这也已成为指导当今外交谈判的准则。所以，尽管大小霸权主义者仍企图采取以往的种种伎俩，但他们不仅在战场上已不能为所欲为，也不能在谈判桌上随心所欲，这表现了当今世界政治的变化。

**外交谈判的类型**　外交谈判按国家间所要解决的问题的不同性质主要分为两大类：即一为通过谈判“化干戈为玉帛”，解决争端，消弭冲突；一为通过谈判发展友好关系，促进各方面的联系和合作。第一类消弭冲突的谈判是最早的谈判，在中外外交谈判史中一直占主导的地位。以涉及中华人民共和国的这类谈判为例，即可举出朝鲜板门店停战谈判、中美关系正常化所进行的历次谈判、中苏边界谈判、中印（度）边界谈判和历次就印度支那问题举行的谈判（两次就越南和老挝问题召开的日内瓦会议，在巴黎举行的柬埔寨问题国际会议）等。第二类为促进关系的谈判在战后时代也日益增多，占有越来越大的比重。新中国建国后第一次重大外交谈判就是1950年同前苏联签订《中苏友好同盟互助条约》所进行的谈判。新中国同外国所进行的这类谈判近半个世纪来不止千次。

有的谈判既为消弭冲突，又为发展关系，这是符合事物发展规律的：干戈既息，玉帛自来。1972年2月的中美《上海公报》，同年9月中日两国发表的联合声明都是这类双重意义谈判的成果，在国际关系中有特殊的意义。

**外交谈判的形式**　当代外交实践中，不仅外交谈判的频繁程度大大增加，谈判的形式也更加多样化。依参加谈判各方的数目多少，分双边和多边谈判。一般说来两个国家之间谈判为双边谈判，如中美大使级会谈。两个以上国家之间的谈判称为多边谈判，一般表现为国际会议，如1954年日内瓦会议和联合国裁军谈判会议。有的两个国家集团间的谈判也视为双边谈判的特殊形式，如中欧裁

军谈判，虽为19国谈判，但它们分属北约和华约两个军事集团。

依参加谈判的双方或各方首席代表或代表团团长的级别谈判，又可分为政府首脑、外交部长、高级官员和技术专家等不同级别的谈判。通常说来，谈判的代表级别愈高，愈显出谈判的重要性，或者两国关系比较友好和密切。因为谈判级别的升高，往往会表示两国关系有所改善，相反如谈判级别降低，往往表示两国关系趋于冷淡，或双方对谈判的希望感到渺茫。自然，有时不同级别的谈判构成一个序列，当一个级别的谈判圆满完成任务后，转入另一级谈判做进一步处理，这同国家关系无关。有时也有相应几个级别的谈判分层次同步进行。

外交谈判通常是口头谈判，即当事国代表间面对面的谈判，但亦有用交换外交照会从事外交谈判的。前者称口头谈判，后者称书面谈判，两者可以相间举行。谈判还有直接谈判和间接谈判的区别。当事国代表之间不直接见面，而是由第三国或国际组织代表从中斡旋或调停的谈判，称为间接谈判，反之称为直接谈判。当然，当事国代表也可在斡旋者参与下，甚至在斡旋者主持下举行谈判。近年来由美国代表主持的巴勒斯坦和以色列之间的和谈即是如此。斡旋是各种有助于促使冲突各国进行谈判的行动，而调停则是当事国间以调停人所提出的建议为基础直接进行谈判。但是在外交实践中，斡旋和调停有时很难截然加以区别。

从谈判与外界的关系上看分公开谈判与秘密谈判。外交谈判尚分程序性谈判与实质性谈判。前者讨论谈判程序和规则，后者意在解决争端的实质问题。公开谈判是指谈判公开进行，其进程都对外界曝光。外交工作事关国家利益，且国际关系错综复杂、曲折多变，为了有助于谈判的顺利进行和协议的达成，多数外交谈判在磋商细节时，并不详细地披露谈判的细节内容，并往往通过参加谈判的双方或各方的谅解，禁止向外界透露谈判详细的情况和争论之点。外交谈判的秘密进行与“秘密外交”不能混同。前者是指谈判在进行过程中要求保密，后者一般是指某些国家政府私下与其他国



家政府勾结，出卖他国的国家利益或划分势力范围。这在战前是司空见惯，在当今的外交实践中，这种以出卖第三国利益的秘密谈判已难以实行。

**外交谈判的规则** 根据前述外交谈判的准则，外交谈判大致须遵循以下一些规则。

（一）谈判必须自愿。谈判是主权平等国家之间的和平协商，国际法的主体是主权国家，根据国家主权独立的原则，一个国家是否愿对某项争端问题，接受外交谈判的方式解决，完全应由该国自行决定。以武力或以武力威胁来强迫另一国政府接受和平谈判是不允许的。国际间发生争议或纠纷，必须在双方自愿的基础上，始能从事谈判，如一方建议谈判，另一方拒绝或不予响应，谈判即不能进行。

（二）谈判双方或各方应当平等协商。根据国家主权平等的原则，外交谈判从酝酿到结束的整个活动过程中，参与谈判的双方或各方处于权利平等的地位。双方或各方的谈判代表应该具有同等的政治地位，同等的发言权，享受同样的外交礼遇和豁免等。

（三）谈判代表必须具有全权。两国政府间的谈判如果要取得有效的结果，则谈判代表必须得到本国政府授以全权。因为外交谈判本质上既是两国或多国政府之间的政治磋商，则双方或各方的谈判代表必具有全权代表本国政府或其部门的资格才行，尤其是谈判的结果须要签订条约或协议时，双方或各方谈判代表须持有本国政府颁发的全权证书。1969 年 5 月 23 日《维也纳条约法》第 7 条规定：出席缔约谈判的代表“要出具适当的全权证书”。[5]但国家元首、政府首脑及外交部长在代表本国缔结条约时，根据国际惯例或各国有关法律，可不用全权证书。使馆馆长在代表本国与驻在国签约，或派往国际组织、国际会议的代表如在该组织或会议内商定条约条文时不须再另出具全权证书。因为他们在出任馆长或代表时已拥有“国书”或“全权证书”的授权。

（四）外交谈判必须讲信用。中国的古籍《老子》上说：“信不

足安有不信。”意思是说你不讲信用，别人就对你不信任。外交谈判从国际法上说是国家的行为，谈判代表的言行是代表国家在国际关系中承担权利和义务的活动。所以，在外交谈判中所说的话都要算数，对于达成的协议要言必信、行必果，一诺千金、恪守不渝。

（五）外交谈判不许干涉别国内政。国际间绝对不允许借谈判之名干涉别国内政。这既包括不干涉谈判方的内政，也不允许干涉第三国的内政。1972 年中美《上海公报》明确指出，双方不代表第三方举行谈判，也不达成任何针对第三方的协议和谅解，即为一例。

（六）不平等条约不能作为解决历史遗留问题的“法律根据”。条约是两国或数国间确定、变更或终止它们之间相互权利和义务的一种书面明示的协议。条约的签订，应以缔约国的意志自愿表达和平等互利为前提和法律准则。不平等条约是近代以来帝国主义国家以武力或武力威胁强迫殖民地或半殖民地国接受的屈辱的“条约”。从现代国际法和外交实践看，不平等条约是非法的和无效的，因此，它不能作为现今有关国家之间为解决历史遗留问题进行谈判的“法律根据”。

**外交谈判的程序**　凡事不预则不立。进行外交谈判前必须做好充分周密的准备工作。准备工作大致可分成两个方面：一是研究所要谈判的问题，并制定谈判的方针和对策，包括某个问题是否需要进行外交谈判，对于所要谈判的问题要进行调查研究，广泛详尽地搜集材料和掌握信息，对于所要谈判的问题的情况和背景要了如指掌、一清二楚。此外，还要研究对方对形势的看法和对谈判所采取的立场。预测对方在谈判中会打什么样的牌，对方会提出什么样的方案，还要判断对方是否愿意妥协，其最高目标和最低目标如何。甚至还要研究对方谈判主要人员的个人性格特点，包括其履历、学识、能力、经验和思维方式和工作情绪等都要予以考虑。要在调查研究和深思熟虑的基础上正确地制定出自己一方的谈判方针、原则和步骤，明确通过谈判要达到什么目的，哪些原则必须坚持，哪些



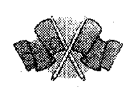
策略可以灵活。不仅要确定自己一方的最高目标（达到最好的结果）和最低目标（自己所能接受的最低条件，即所谓底线），[⑥]还要预计到谈判中可能出现一些新情况和新问题，需要准备许多种随机应变的对策。有经验的谈判者为取得成功，往往早在谈判的决策的过程，就准备了两种以上的方案供采用，其中一种为最佳备用方案；其他一些方案也许并非十分理想，但总在最低目标以上。有时或许要设计出一整套所谓"积木式"的组合方案，即取得什么才能让出什么相互搭配在一起的方案，既计出万全，又不失灵活，以期失之东隅，收之桑榆。

对于谈判的外交技术问题亦应事先提出自己的建议，然后通过参加谈判的双方或多方磋商以使协议确定下来。谈判地点可以选择在参加谈判的一国境内某地举行，也可以商妥在谈判双方或各方国境内所协议的地点轮流举行，谈判也可在中立国进行。在确定谈判地点时，除考虑交通、通讯、住所、保密和安全等因素外，国家的尊严往往是优先考虑的因素。谈判开始的时间也要慎重考虑，除要斟酌争端解决是否紧迫和需要多少时间进行充分准备外，有时也要着重研究国际关系和国内政治情况后再定出主张。同意哪些国家参加谈判也是谈判的预备协商中经常会发生矛盾的问题。根据国际惯例，争端的当事国当然要参加谈判，否则不仅谈判的协议对未参加谈判的争端当事国无拘束力，并且该国有理由废止该协议或另行谈判。谈判也可以提出邀请在争端之外的其他国家参加，以便给争端的解决提供一个多国协商的机制。在现代外交谈判中，有关国家往往提出邀请与其友好的国家，或对某项争端的解决具有影响力的国家参加。有一些谈判还邀请联合国秘书长或其代表参加。对于谈判代表的人数、级别、座次排列、谈判形式（全体会议、分组会议、小组会议）、会议记录以及发布新闻消息的办法等，都需在预备性谈判中妥为解决。

一旦准备阶段完成后，即进入正式谈判阶段。谈判的首次全体会议，双方或各方的首席谈判代表要把代表团成员介绍给对方。在

谈判开始后，双方或各方一般先阐述对争端解决的基本原则立场，表明自己一方的要求与条件。有时也可能出于先声夺人的策略考虑，在谈判一开始即提出自己一方详尽具体的方案，以做为讨论的基础。有时也可能出于后发制人的策略考虑，有意弯弓不发，等待对方提出基础方案，再酌量考虑出示自己一方的哪一种方案。在彼此的基础方案出台后，一方面要摆明观点和资料，以充分论证自己一方方案的合理性与可行性，努力说服对方改变原有的立场和作出响应、承诺或让步，以求达成协议。有时，在谈判中也许要暗示对方，如取不得协议时会出现何种后果。西方资产阶级外交学不少著作中大量论述所谓“威胁”和“讹诈”在谈判中如何发挥作用。其实，谈判之道重在说理，即使向对方晓以利害，亦不宜轻易动用威胁手段。自然，如果是敌对或不够友好国家之间进行谈判，一方一意孤行，不惜采取威胁手段，当然也允许另一方针锋相对、以反威胁的强硬立场给予还报。英国的外交史学者查尔斯·韦伯斯特在他的著作中强调在外交谈判开始后，谈判代表要掌握三个“秘诀”，一是最好注意造成一个有利于达成妥协的气氛；二是为使谈判有一个能够谈下去的良好条件，要有能力提出一个最佳的基础方案；第三，谈判从一开始，谈判代表就要善于捕捉时机，审时度势，在适当的时候，提出适当的主张。

如果对谈判不是虚与周旋，那么在谈判进入实质性的细节讨论后，谈判代表要进一步注意搜集和分析对方或其他各方的基本立场：即谈判对方的最高目标和最低目标及其可能调整的幅度，继续密切注意影响谈判进程可能出现的各种有利或不利因素，以为是否在一定程度上调整自己一方的方案作参考。有的论述外交谈判的著作认为此时须在以下三个问题上多加探讨，以做为展开深入谈判或预测妥协能否实现的根据。（一）两国或多国间目标及利益相互矛盾的程度；（二）谈判各国对其利益所坚持的程度；（三）谈判各国对达成协议的意愿程度，达成协议如确为共同需要，则有关各国或可能做出一些让步；如果各国都坚持自己的立场不动，则达成协议



希望渺茫。

外交谈判如果经过各方代表达成了协议，那么外交谈判就进入了最后阶段。在这一阶段，重要的工作是双方或各方代表着手拟定协议的文字草稿。在拟制协议草稿尤其是具有法律效力的协议文本上，措词至关重要，必须字斟句酌、反复推敲才行，绝对不能草率从事、以文害义，给日后解释协议时制造麻烦。要防止不体面的谈判对手故意玩弄文字游戏，从中捞取便宜。协议，特别是以联合声明或公报形式出现的协议，还须表明哪些是双方一致之处，哪些存在着分歧，以及哪些有待于进一步谈判。协议草案经过审订和谈判双方或各方确认后，由各国首席谈判代表草签，报各有关国家政府同意，确定由双方政府正式签字的时间和举行签字仪式的办法。总之，应格外注意协议的法律问题。谈判还应注意舆论工作，例如举行记者招待会或根据需要披露消息等。

**外交谈判的艺术和技巧**　外交作为艺术和技巧主要表现在外交谈判中的艺术和技巧。这里所说的艺术和技巧决不是指玩弄手腕、权谋和诡辩，而是指以下各项能力，即（1）恰当地运用综合国力的规律和以主权平等为主导的国际准则，提出可以争取的最高和可以接受的最低谈判方案和条件，并善于为实现最有利的方案和条件而进行努力或斗争；（2）在必要时要能为争取的条件坚持或等待，“不拿原则作交易”，又能在适当的时机“适可而止”，在许可的范围内作不失时机的妥协，及时调整方案和条件；（3）既能在必要时为对方准备台阶，又能为自己留有回旋的余地。

具体说来外交的艺术和技巧有以下几个方面值得参考：

深思熟虑、准备周全。谈判前对于谈判方针、有关谈判的各种资料以及程序技术问题及可能出现的问题和情况等都要加以调查研究，拟定对策。

弄清主题、确立目标。要弄清谈判的主题是什么，分析问题的实质，比较自己与对方的立场，确立谈判所要力争的最高目标、所要固守的最低目标。

开局有利、起案适度。选择有利的时机开始谈判，开局时可以采取一些措施或利用舆论，造成一个有利的和谐气氛，取得谈判上的主动权。认真谈妥程序性问题，实质问题起案应适中，也不能过于苛刻，以致使对方望而生畏，对谈判前途绝望，从而不肯达成协议。

坚持原则、互谅互让。谈判开始后要开门见山，提出自己一方的原则主张，先要争取通过协商和必要的互相让步，在原则问题上首先达成协议。如果原则问题达不成协议，具体问题不好解决。

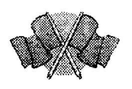
高屋建瓴、着眼大局。谈判过程中要始终注意把握谈判的主题，一定不能拿原则作交易。分清主次，对一些并非原则的枝节问题，一般不要过多去和对手纠缠，以免颠倒主次，因小失大。

相机行事、决定进退。根据谈判中形势的变化，有利因素和不利因素的出没消长的状况，有时须及锋而试，发起突袭；有时又须沉着应付、巧妙防御。进攻时要使对手不知所措，收缩时要从容不迫、计出万全。

巧发奇中、据理力争。成功的谈判者要具有很好的口才，话说得要得体而且切合事实。论点明确，论据充分，具有很强的说理能力，令人心悦诚服。即或在说理辩论时也要雍容大度，情绪冷静，表现出公平与客观的态度。

坚毅有恒、步步推进。一场繁重的外交谈判有时须要克服重重难关才能通过协商并达成协议。根据本国政府制定的谈判方针与策略，谈判代表必须坚毅有恒、认真务实地推动谈判的进展，直到瓜熟蒂落，取得协议。

求同存异、打破僵局。外交谈判的成败从国际大环境中说，当然和一国国力（或称为综合国力）有关。所谓谈判以国力为后盾。外交谈判只在特殊情况下，如自己一方的立场是正义的，对方却横生枝节，或以中断谈判进行威胁时，也可以使用外交压力，如发出警告，要求对方承担谈判破裂的责任、提出最后期限等。但是，谈判本身毕竟是和平协商的手段，不能像西方国家一些外交谈判学著



作中所鼓吹的那样依靠“实力原则”。一般说来除非万不得已时，尽量避免使用威胁手段。在不损害任何一方的根本利益的基础上，遇到彼此利益都有所照顾时，则各方可以求同存异，共同作出承诺，以使谈判打破僵局和取得协议。

中华人民共和国在长期的外交谈判实践中，形成了一系列具有中国特色的外交谈判的原则，包括有平等互利的原则，求同存异的原则，实事求是的原则，尊重对方权利和信守自己义务的原则。[8]这些原则的运用，不仅取得谈判的成功，并且为许多当代外国的外交家所赞赏。

**注释：**

① Charles W. Thayer：Diplomat，New York Harper & Brostable，1959，P.66.

② D. B. Hern：The British Diplomatic Service 1689—1789，Oxford University Press，P.7—8.

③ 王铁崖　田如萱编：《国际法资料选编》，法律出版社 1982 年版，第 82 页。

④〔英〕萨道义：《外交实践指南》，世界知识出版社 1962 年版，第 487 页。

⑤ 同③，第 702 页。

⑥ 张志明：《国际谈判漫议》，《世界知识》1987 年第 13 期。

⑦ Charles Webster：The Art and Practice of Diplomacy，P.2.

⑧ 童一秋主编：《最新外事工作管理百科全书》，吉林音像出版社 2003 年版，第 806 页。

# 第八章

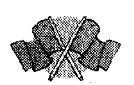
# 国际会议、国际组织、国际条约

## 一、国际会议与外交

**国际会议的概念** 国际会议（international conference）是指三个以上国家代表为讨论和解决利害相关问题，并且制定相应措施而举行的会晤。国际会议在历史上有过许多名称，如公会、代表大会、会议、协商会议和讨论会等，但从其本质说来并无根本上的区别。①

19世纪时，西方国家外交实践中，常把国际会议分成大会（congress，按：有的译为公会）和会议（conference）。当时，凡有国家元首参加，或为缔结和约而召开的会议，通常称之为大会。商讨一些次要的问题，由各国政府派出一般全权代表或使节参加的代表会晤，称为会议。20世纪以来，除个别情形外，大会这一名称几乎不再使用。例如1918—1920年的巴黎和会，称为会议。1946年的巴黎和会也是同样情况。②

会议外交（Diplomacy by Conference）是指把国际会议做为外交交涉的一种手段，使一个国家通过参加国际会议，达到本国外交政策的目的。当代外交的特点之一是随着世界上主权国家的增加，世界各国间经济、政治、文化和科技联系日益密切，由此召开国际会议进行国家之间的多边磋商，往往容易反映和协调有关各方的利



益，从而有助于外交交涉问题的解决。所以会议外交非常盛行，大有不善于应付会议外交、进行折冲樽俎，将难以在当今国际外交的舞台上有立足之势。国际会议外交与国际组织外交并列为现代多边外交两种形式。

**国际会议的类别**　根据与会成员所代表的单位而定，国际会议分政府间的和非政府间两种。根据地理区域，可分对所有国家都开放的世界性会议，以及属于一个区域的国家参加的区域性会议。按参加国家是否属于军事或政治同盟国家，可分为同盟国家会议、中立国家会议和不结盟国家会议。按与会代表在国家机构所居有或担任的职务区分，可分为首脑会议（国家元首和政府首脑参加），外交部长会议、大使会议、专家会议等。

按国际会议本身的工作任务可以分为：和平会议，即一场国际间战争结束以后，有关交战国或吸收中立国参加的为缔结和约并处理战后问题的会议。政治会议，为讨论国际政治问题和缔结政治性质条约或协定的会议，如 1954 年讨论朝鲜问题和印度支那问题的日内瓦会议。经济会议，为讨论有关国际经济问题和缔结经济协定的会议，如 1933 年的世界经济会议。外交会议，为了缔结国际法法典化方面的条约和公约，例如 1961 年为了缔结外交关系公约的维也纳会议。综合性会议，为了讨论各种问题和签定相应协定的会议，如 1815 年的维也纳会议。

另有一些国际会议，事先已明确了要求实现的工作目标。这样的会议有：为了准备和通过国际组织章程或国际条约而召开的会议，如 1945 年为讨论并通过《联合国宪章》的旧金山会议。为了讨论国际问题以拟定联合宣言的会议，如 1943 年莫斯科苏美英三国外长会议，后期还邀请中国代表参加，签署了中苏美英四国安全宣言。为了交换意见和协商而召开的国际会议，如 1926 年至 1930 年国联召开的裁军筹备委员会会议，由 19 个国家组成，会议达三年之久。关于和平解决争端的会议，如 1962 年关于解决老挝问题的扩大的日内瓦会议。

此外，国际会议，还可以区分为专设会议和例行会议，前者是针对出现了一定的国际争议，有关国家为达到各自的目的，或谋求协调彼此立场而临时召开的会议，如 1962 年为解决老挝问题的扩大的日内瓦会议。后者是为了讨论一定范围的问题，在预定期限内定期召开的会议，例如 1945 年至 1949 年苏美英三个反法西斯战争的战胜国大国之间，先后举行的六届外长会议。

**国际会议的历史发展** 早在古代的外交活动中，就有国际会议的举行。中国春秋战国时期，诸侯国家间经常举行会盟。如公元前 678 年，即周僖王四年（癸卯）阴历十二月齐、鲁、宋、陈、卫、郑、许、滕各国国君会盟于幽州。③古代希腊城邦国家亦有“近邻同盟”的集会形式。“近邻同盟”大会，每年于春、秋两季各召开一次，“近邻同盟”大会实质上为宗教联盟的集会，目的在于供奉神祇，保护庙堂，惩罚破坏圣规的行为。

中世纪后期，北海和波罗的海沿岸一些城市国家，为了繁荣贸易结成了许多大小同盟。据史书记载同盟最盛时期，作为结盟的城市多达 70 多个，其中以汉撒同盟最为著名。从 1363 年至 1550 年期间，汉撒同盟共召开过 53 次盟员大会。大会的议程多在会前分发，其议决案须出席会议的盟员多数通过。12 至 14 世纪历代罗马教皇曾多次举行有欧洲各国僧侣参加的宗教会议，具有国际会议的性质。④

1648 年的威斯特伐利亚会议，被外交史学家认为是划分欧洲中世纪和近代外交的一次重要的国际会议。它是欧洲国际性代表会议的开端。该会议是为结束 1618—1648 年“三十年战争”和签订和约而举行的国际会议。会议在德国的威斯特伐利亚州首府明斯德和奥斯纳布鲁克两处举行，两地之间专门开辟了交通通道。在奥斯纳布鲁克出席会议的有神圣罗马帝国皇帝、德意志新教诸侯与瑞典的代表；而在明斯德出席会议的有神圣罗马帝国皇帝、法国、西班牙和德意志天主教诸侯的代表。最后的总的和约条款在 1648 年 10 月 24 日签订于明斯德。



威斯特伐利亚会议未产生会议主席，亦未组成讨论专项问题的委员会，更没有秘书处和议案通过的表决制。所以也有人认为从国际会议组成和程序上看，这一会议并不十分完善。但是如前所述，这一会议的召开在历史环境上正是近代欧洲外交史揭开序幕的时期，会议中有许多外交技术问题得到了妥善的解决。如由于法国和瑞典的分歧，教皇、西班牙的代表坚持不肯和信奉新教的代表一起开会，会议遂决定于两地举行。会议关于礼宾礼仪的规格、代表的位次、各国代表相互拜会时间的安排、哪些国家的代表可以享有“阁下”的尊称、全权代表证书的形式与内容等，与会各方在开会前有不少歧见，几经协商，才得到了妥协。法国皇帝代表和威尼斯代表在会议当中进行了大量斡旋外交，也推动了会议最后能够签订和约。⑤考察会议外交，威斯特伐利亚会议仍然有不少经验值得借鉴。

18世纪初叶，欧洲重要的国际会议当推1712年2月的乌得勒支（今荷兰境内）会议。⑥这个会议是为结束西班牙王位继承战而召开的和平会议。与会代表经过相当长时间的讨论，结果签订了两项和约：即1713年4月12日的《乌得勒支和约》；1714年3月6日签订的《拉斯塔特和约》。⑦《乌得勒支和约》的第2条提出“通过力量均衡建立基督教世界的和平和安宁”的倡议。这一点一直被后世主张“欧洲均衡”论的一些欧洲资产阶级政治家奉为圭臬。

拿破仑战争后，1814年10月至次年6月的维也纳会议，是19世纪早期一次重要的国际会议，它对当时欧洲国际关系曾产生很大影响。会议召开前，英、俄、普、奥四强国已对拿破仑战争后欧洲善后的一切重要问题都做了秘密决定。所以维也纳会议，不过是以国际会议的形式（实际上并未开过全体会），迫使欧洲其他中小国家接受欧洲四强对于“欧洲政治改建和领土划分”的强权主张。

由于英、俄、普、奥四国在会议中的利害冲突和倾轧，以及法国外长塔列兰的外交手腕，使其由一战败国的处境得以一跃而与战胜国列强处于平等的地位。

从国际会议的机构组成上看，维也纳会议体现出大国操纵的特点。根据1814年第一次《巴黎和约》第32条规定，凡拿破仑战争参加国均可参加维也纳会议，但是因为该条约也没有具体限定哪些国家不能参加，结果除奥斯曼帝国外，所有欧洲国家都参加了会议，代表人数达216人之多。会议的领导机构有三个层次，一为英俄奥普四国委员会，一些重要问题的解决由四国委员会制定出基本的框架，不得逾越。其次为五国委员会由英、俄、奥、普和法国代表组成，凡会议重要问题，如波兰——萨克森问题等均经五国委员会之讨论。再次为由第一次《巴黎和约》签字国组成八国委员会，亦称维也纳会议总务委员会，除上述五国外，尚有西班牙、葡萄牙和瑞典代表，其主要职责为安排议事日程。维也纳会议对于领土处理以外的一些问题，如国际河流问题、外交代表等级问题、禁止贩卖黑奴问题等均由特别委员会予以审议，特别委员会设有名为特别问题调查委员的报告员制度。

维也纳会议后，1815年9月26日俄奥普三国君主组成“神圣同盟”。同年11月20日英俄奥普又在巴黎缔结四国同盟条约，建立“欧洲协调”体制。此后，欧洲主要大国曾发起召开一系列国际会议，称之为“会议外交”，以处理一些重要国际政治问题。有人统计从维也纳会议后到第一次世界大战爆发，欧洲召开的重要国际会议竟达28次之多。诸如1818年为讨论同盟国从法国撤军的亚琛会议；神圣同盟为推行其干涉主义而先后召开的1820年的特洛波会议，1821年的莱巴赫会议以及1822年的维罗纳会议。19世纪下半叶重要的国际会议则有克里米亚战争以后的1856年巴黎公会。英、德、奥为对抗俄国，重新审议和修改《圣·斯特法诺和约》的1878年柏林会议。为瓜分刚果河流域而召开的1884—1885年的柏林会议。1899年和1907年的两次海牙会议。参加第一次海牙会议有26国，参加第二次海牙会议有44国，来自欧、亚、美洲，不仅以欧洲国家为限。这意味19世纪末期的国际会议已经突破欧洲的地理范围，具有世界性了。⑧



两次大战中间时期的重要的国际会议有1919年的巴黎和会、1921年至1922年的华盛顿会议、1922年的热那亚国际经济会议、1925年的洛迦诺会议、1926年至1930年的国联裁军筹备委员会会议、1932年至1934年的国联裁军会议和1933年的世界经济会议。第二次世界大战期间，反法西斯同盟国之间为进行协调合作先后举行了多次会议，如1941年的莫斯科三国会议、1943年的开罗会议和德黑兰会议。1945年召开了雅尔塔会议、旧金山会议和波茨坦会议等，这些会议对赢得反法西斯战争的胜利，以及对战后国际政治问题的处理，做出许多外交上的磋商与安排。

第二次世界大战结束以来半个多世纪中，各种国际会议频繁召开，不胜枚举。除国际组织定期会议外，战后重要的国际会议有中、苏、美、英等国为缔结对意、罗、保、匈、芬和约的1946年巴黎和会，制定多瑙河新航行规则的1948年多瑙河会议，1949年的日内瓦外交会议，1954年讨论关于和平解决朝鲜问题和恢复印度支那和平问题的日内瓦会议，1955年有亚非29国参加的万隆会议，1959年日内瓦东西方外长会议，1975年的欧洲安全与合作会议和1981年南北国家元首和政府首脑讨论经济合作与发展问题的坎昆会议等。

战后国际会议和会议外交的发展有两个明显的特点：第一，国际会议的数量空前地增加，除有关国家政府间举行会议外，半官方或民间的国际会议相当盛行。除政治性的国际会议外，经济、社会、科技和学术性质的国际会议比重急剧提高。第二，国际会议的名称也愈来愈多，如论坛会，甚至鸡尾酒会也可成为国际会议形式，如1988年东盟国家在印尼邀请柬埔寨四方和越南举行“鸡尾酒会”。会晤也可以是一种会议。第三，国际会议的程序规则日益详细和复杂。要做好会议外交，除对所讨论的问题要完全掌握外，还要对所参加的国际会议的程序规则能够熟悉地运用，否则难以取得交涉上的成功。

**国际会议的筹备与发起**　国际会议在召开前，准备工作必须妥





善周密。如果会议达成协议的条件不够成熟，须权衡利弊，不宜轻易召开国际会议。有时一场失败的国际会议所酿成的影响，会比不举行会议还糟。对于会议的发起、召开会议时间和地点的选择、邀请哪些国家参加、议程的拟定、条约和决议草案的准备，都须认真和精心地加以设计和筹划。有关会议的事务安排，如会场的布置和装饰、交通工具的提供、与会代表的礼仪席次等亦均须尽心竭力，务使妥善得当。

国际会议可能由一国发起召开，也可能由两国或两国以上的国家联合发起召开，也可能由一国提出倡议、数国发起召开。在外交实践中，往往有些国家利用发起国际会议，来达到其本国外交政策的目标。但是有时有的国家倡仪召开国际会议，却弄巧成拙，引起国际上的猜忌与非议，得到相反的效果。

在现代国际关系中，一些国际组织除按照其组织章程，举行定期的国际会议外，有时也发起召开不限于其成员国的临时性国际会议。如联合国组织曾发起召开日内瓦海洋法会议、维也纳外交关系法会议、维也纳领事关系法会议等。

按照一般程序，会议发起国家应该通过外交途径，事先征求其他有关国家，对召开拟议中会议的意见，并就会议的议程、应邀请的国家和开会的时间、地点等进行外交磋商。战争之后签定和约所要举行的会议，通常先由交战国之间缔结初步和约或签署停战协议。国际会议一般由会议所在地国家发出邀请；有时，也由另一国或数国发出邀请。国际会议的邀请书往往附有一份拟议中程序规则草案、对于代表团组成的期望和建议、所需全权代表证书样式和会议一些技术问题的若干说明。此外，有时还要让将与会的有关国家政府对会议议程安排进一步提出建议。会议的程序规则草案，需在会议前尽早送至各国代表团。

国际会议的召开时间和地点问题，常常在会议的筹备过程中，因为会影响到将与会的国家对会议的政治态度和追逐的目标，因而会各执己见以至发生分歧。在这样情况下，往往需要经过彼此磋



商，或一方放弃原有的立场，或各方取得一个妥协的结果。在外交实践中，国际会议的开会地点，往往是在发起国或多数发起国之一的首都举行，或在有关各方商定的发起国或非发起国的其他城市举行。近80年来，一些国际会议选择在奉行中立政策国家的城市，如瑞士的日内瓦、洛桑、洛迦诺、奥地利的维也纳和芬兰的赫尔辛基举行。国际组织所召开的国际会议多在其总部所在地，或轮流在其各成员国首都举行。

国际会议通常是为了讨论和解决特定的国际问题而召开的。根据国家主权和平等的原则，凡是与会议讨论问题有关的国家，都应该被邀请参加会议。所以会议的邀请必须兼权熟计，不要把应该邀请的国家遗漏，也不要把本来不应与会国家邀请进来。自然，少数帝国主义国家为在会议外交中推行其霸权主义政策，有时竟非法排除与讨论问题有重要关联的国家参加会议。如美国和英国排斥苏俄参加1921—1922年华盛顿会议，美国排斥中国参加1951年旧金山对日媾和会议。不邀请与讨论问题有关的国家参加会议，被视为剥夺该国合法权利的国际侵权行为。该未被邀请参加会议的国家有权提出抗议，并且拒绝承认会议作出的与它有关的任何决议和决定。根据国家主权平等和独立自主原则，一国有权自行决定它是否参加某一国际会议，或要求按照某种条件去参加某一国际会议。有时一个国家实际同意参加某一国际会议，但是，或许出于某种政治原因或者是基于技术问题上的考虑，不派遣正式代表出席，而仅指定观察员出席会议。

**国际会议的程序规则** 关于国际会议的进行及其程序规则，在不同的国际会议中，并不存在统一的规定。这里仅就一般的程式介绍如下：

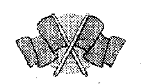
（一）议事程序规则。国际会议首先要求制定一个议事程序规则，使与会者得以遵循并用以指导会议的活动。议事程序规则或经以往的会议讨论和批准，或经会前外交协商就规则草案取得协议，经本次会议第一次全体会议通过和批准。参加国际会议和开展会议

外交，必须充分掌握会议程序规则。

（二）国际会议的开幕。国际会议首先要举行开幕会议。开幕会议往往是该会议的首次全体会议，通常由会议所在地国家的代表来主持，自然，这是东道国也是与会国。也可能由发起国的代表或者几个发起国所推举的代表来主持。如果是国际组织发起召开的会议，则一般由该组织的负责人或代表主持。国际会议的开幕式除具有典礼意义外，多数情况，要产生会议的主席和设立会议的各种工作机构，并且讨论和通过会议的程序规则。

（三）国际会议的代表。各国按某一国际会议要求的级别来派出自己相应级别的全权外交代表。会议如果是最高级会议，应由国家元首或政府首脑出席；会议如为外长级会议由外长参加；副外长级会议由副外长参加。一些国际会议，也可由对于所讨论的问题具有丰富知识的政府官员或专家出席。出席国际会议的代表应持有其本国政府发给的全权证书。全权证书做为文件证明代表有权进行谈判和签署条约，以及议定其他会议文件。代表人数因会议不同而有区别。有时在会议的筹备期间对各国代表人数已有协议，国际组织召开的国际会议往往在其章程或议事规则中已有限定。凡两人以上代表则组成代表团。倘代表团只有二人，其中一人可为首席代表，倘代表团中有二人以上，可任命代表团团长，还可任命一位副团长。出席联合国会议，除代表团团长外，一般设代表、副代表多人。代表团除代表外，还可以配备其他人员，如顾问、秘书、专家、翻译和其他事务人员来辅助工作。

（四）国际会议的主席。国际会议的主席通常由与会各国全体会议推举，或由会议所在地国家的首席代表担任；或由会议发起国的首席代表担任；还可能由几个发起国家代表轮流担任。也可能按国名（西文字母）次序居首位的国家首席代表担任。如果会议推举年龄最长的代表担任，也可能推举被认为具有最高政治声誉或影响的代表担任。会议主席的职责，通常是发表演说以阐明会议召开的宗旨与任务；宣布会议开始和会议工作机构组成及其一些负责人的



名单；在会议的整个进程中，指导讨论的进行；并在最后一次全体会议上宣布会议闭幕，表示对其本人工作的支持的深切谢意。

（五）国际会议的议程。国际会议的议程通常由发起国在开会之前，同其他参加国协商后初步拟定，在开会后提交全体会议讨论通过。由国际组织召开的国际会议，往往由该组织的秘书处等日常执行机构拟定初步议程，其后交会议讨论通过。无论是哪种方式，参加国在开会前或开会时，都有权提议修改或补充议程项目。有时，某一与会国家反对讨论某一问题，而其他参加国却坚持要讨论这一问题，可能引起外交交涉，或导致某国家对该问题拒绝参加讨论，甚至中途退出会议。

（六）国际会议的组织形式。国际会议的组织形式，往往因会议的不同规模和所讨论的问题繁简而有所不同。从会议外交的民主程序上说，全体代表会议为国际会议最高机构，主席执行职务须听命于全体代表会议。第一次全体代表会议具有开端的性质，旨在选举主席，组成会议秘书处并任命该机构的职员；制定运筹会议的工作指导方针，建立讨论各种特别问题的委员会并任命这些机构的职员。以后，由全体代表会议来审议和通过各委员会的报告。如果会议最后要签署国际条约，那么条约草案须经全体代表会议讨论，初读、再读和最后宣读通过。会议为了讨论议程中的特别问题，应设立委员会来进行。委员会应指定主席、秘书和报告员。报告员有责任综合委员会对问题讨论的各种见解和建议，制定报告以供全体代表会议讨论。有时委员会为了工作方便而设立小组委员会。现代会议外交的习惯是一个委员会中往往设两个小组委员会。国际会议通常除了设立讨论各种专门问题的委员会外，还设立总务委员会、全权证书资格审查委员会和起草委员会。国际会议秘书处负责会议进行中的记录、翻译、文件分发、新闻发布、付印报告、礼宾接待和档案管理等会议行政工作。会议秘书处可由与会各国指派人员共同组成，也可由会议召开所在地的国家负责组成。由国际组织召集的国际会议，有时由该组织秘书处来提供会议的秘书处工作人员。

（七）国际会议的位次。各国出席会议全权代表的位次，除非事先已经议定采取特定的位次排列外，通常都以参加国家的英文字母的次序排定。按传统方式通常代表他们的位次依次交替安排在主席的右方和左方。但在国际会议中对于位次的安排，可能考虑到许多因素，而有不同的安排。如各代表团人数的多少、与会代表的声誉与职务的高低和与会国家之间关系的状况等原因，有时也影响到位次的安排，要花上一些工夫。有时，对于主席右方首席位次的安排，可以通过抽签或协商决定。有时一个国家，其西文名称有不同的书写表达方式，因而有两种或更多不同位次的排列方法。在和会中，交战双方国家的代表在位次排列上要截然划分开。如 1946 年巴黎和会，将五个战败国的席位排在会场最后排。

（八）国际会议的记录。每次开会时由秘书作会议记录，载明会议的日期、时间和地点，各国代表和他们的工作人员的姓名，记明讨论的经过和所获得的结论，以及会议结束的时间，并附有将提交审议的计划草案和拟定的宣言等。会议记录由所有出席国的全权代表签字，主席和秘书长或秘书也须签字。会议记录有时在下次会议中宣读并予以通过。有时先把记录清样送交各国代表作核对和修改，主席在下次会议中说明该记录已经获得同意并宣布通过，然后签字。记录原件通常由会议所在地国家的政府保存。国际组织召开的会议由该组织秘书处保存。近年来做法有些不同，秘书处根据一份由速记或录音的逐字逐句的全文记录，在报告员的监督下，整理出简要的纪要分发给各代表团，与会代表可能有机会改动纪要的措词，但不能修改含义，也不一定由会议主席签字和经过会议通过。草案、宣言等作为会议文件分发，并不载入会议每日记录。

（九）国际会议的语言。18 世纪以前，西方国家召开国际会议，主要使用拉丁文。后来法文逐渐成为国际会议中通用语言。1919 年以后，西方国家召开或把持的国际会议，又以法文或英文，或法、英两种语文并用为会议语言。1945 年旧金山会议则以英文、法文、中文、俄文和西班牙文五种语言为会议正式语言。1946 年



巴黎和会，以英语、法语和俄语为会议的正式语言和工作语言。[9] 1954年日内瓦会议以中文、俄文、法文、英文和朝鲜文为会议的正式语言和工作语言。正式语言指刊行会议文件与决议，以及会议讨论问题所使用的语言；工作语言是指讨论或同声传译所使用的语言。[10]近年来国际会议使用语言的问题，往往由参加会议的国家根据与会国家的具体情况协商决定。现今，在一般的国际会议中虽然英语被广泛使用，但不存在必须使用何种通用语言的问题。自然，在一般国际会议上使用何种语言有时受会议条件，特别是翻译力量是否充足的影响。

（十）国际会议的表决程序。表决是一个议程的结束，即会议对于该项议程作出决定。表决是对一项议案作出通过、修正通过或否定的一种必要手续。[11]在国际会议中，正式出席会议的国家都有一票表决权。参加会议的观察员或其他人员可以有发言权，但无表决权。[12]国际会议中的表决制度无非有两种，一种为一致表决制，一种为多数表决制。历史上国际会议中曾惯用一致表决制，无论何事非有全体一致同意不可。19世纪虽有多数表决制的问世，但其应用狭窄。国联大会和国联行政院里，虽然有关程序问题的决议案采用多数表决制，但所有实质问题决议案仍采取一致表决制。[13]一致表决制实际上意味正式参加会议的国家在表决时都握有否决权，这样往往通过一项决议非常困难。第二次世界大战后，多数表决制成为相当普遍的习惯与通则，而一致表决制却成为少数例外。多数表决制又分普通多数制，指超过半数即获通过；特种多数制，则规定须参加表决国家数目的2/3或3/4通过。也常把表决的问题分成两类，非程序的实质性问题（或称重要问题）由2/3或3/4多数通过。程序性问题（或称普通问题）由过半数通过。投票的方式有多种做法：如举手表决、起立表决、唱名表决、电器表决、不记名投票和通信投票等。提案也可以分段表决，先表决是否对某一提案可进行分段表决。分段表决之提案，如各段均遭否决，则整个提案即遭否决。如各部分均分段通过或某些部分被通过，应再将提案整体

或已通过的各部分集合起来再付表决。

（十一）国际会议的选举。一般国际会议中的选举以无记名投票进行，不采用记名的方式。选举中第一次投票没有候选人得到法定多数票，应进行第二次乃至第三次选举。其具体做法可按该国际会议的程序规则或国际惯例而定。进行选举前，主席可以准许代表就选举问题发言，但每个国家代表团通常以一人为限。

（十二）国际会议公开举行或不公开举行。一般常规是全体代表会议原则上公开举行。各委员会会议及其小组委员会会议可不公开，即举行限制性会议。

（十三）国际会议的最后文件。通常它是指国际会议正式声明或者是会议进程的总结，并载明大会所采取的决议或愿望。签署这类文件，并不表示完全接受总文件中所列举的有关条约和有关条约文书。因为经会议代表讨论的各类条约和条约文书，须另行签字和批准。

（十四）国际会议消息的发布。可有三种形式：一种是举行发布新闻的专门会议，向新闻界或社会公众介绍会议情况；一种是鉴于会议属于不公开的性质，只向新闻界或公众介绍会议公报；第三种由与会国家的代表出面以记者招待会或其他方式向新闻界发表消息。

**会议外交** 在现代外交中，多边外交，即国家间以多边协商方式来处理问题的外交方式日益占据重要地位。世界各国都很重视国际会议外交的机制与效果。参加会议的有关国家旨在通过会议推行贯彻本国外交政策，实现本国外交所寻求的目标。会议的结果不大可能完全满足与会各方的利益要求，只为各方利益的协调和调整后一定形式的妥协。

在国际会议外交活动中，往往会下的活动占有重要的地位。有人将这种会下活动称为“走廊外交”，磋商、游说、做工作和拉票等，许多活动在会外进行。议事规则虽属程序性问题，但对实质问题的讨论有相当影响，必须熟悉和掌握议事规则，并加以灵活运



用。国际会议在某种意义上，也是一方国际讲坛，可以表达一国政府的外交政策，也可以用来阐明该国对重大问题的观点。近20年来国际会议中出现了集团外交。有相同利益的国家在国际会议中联合起来采取共同的行动方针，特别表现在会议表决问题上态度一致。

## 二、国际组织及其活动程序

**国际组织的概念** 国际组织（International Organization）系指多个国家之间为了实现特定的目的和任务，根据国际法上的共同同意并签署国际条约而组成的国际团体。因为一个国际组织建立后通过其机构开展活动，所以国际组织亦称国际机构（International Organs）。一般说来国际组织和国际机构两个名称可互用。但多年来有些国际关系学者或国际法学者对两者另各有界定。还有些西方学者用国际团体一词代替国际组织一词，并不为多数人接受。联合国国际法在1950年讨论国际组织的定义时，也有些专家提出自己的界定，并未得到通过。在第二次世界大战前，因有不少国际组织的任务为调节国际间邮电、运输、计量、卫生、劳务等各方面行政技术领域的合作，所以也把国际组织称之为国际行政（International Administration)。本世纪20—30年代，国联理事会亦称为行政院(或译为行政会)。

国际组织的概念有广义和狭义之分。但从国际法的意义上说，广义的国际组织，除了指国家之间的组织外，还包括个人或社会团体所设立的国际性组织。狭义的国际组织，则只指国家参加的国际组织。所以在有的关于国际组织的著作中，认为国际组织包括国家、民间团体和个人所成立的一切国际团体及其机构。国际组织是指国家间成立的国际组织，因为主权国家为国际法的主体，只有主权国家才是国际组织一切权力的授予者。

国际组织和国际会议一样，同样都是一个国家从事多边外交活动的场所。二者相异之处是国际会议是为解决特定问题而举行的多国集会，其担负的任务为临时性的，一旦任务完成，会议则告结束。国际组织为经常性的组织机构，并开展经常性的活动。

从外交实践上说，国际组织的机制与活动有如下基本特征：

第一，国际组织的主要参加者是国家，虽然有一些国际组织，因为其经济、社会、文教、科技专业活动的广泛性，允许少量非政府性的实体参加，但是它们的加入要经过条约缔结国的同意，而且在有关的国际条约中作了明确的规定。国际组织的主要参加者仍然是国家。

第二，国际组织的成立和活动，都是以主权国家之间彼此同意并签订国际协议为前提的。国际组织的机构、职责以及工作程序都是以各会员国所承认的组织章程为准绳的。国际组织绝对不能凌驾于国家之上，不能违反国家主权和平等原则干涉任何国家内政。政府间国际组织并非是所谓“世界政府”，它不能超越成员国政府对该成员国的人民直接行使职权。国际组织的活动不能突破其组织章程所规定的基本原则和预定范围。

第三，国际组织要建立在成员国主权平等原则基础之上，各成员国不论国家大小、强弱和贫富，不论其社会经济、政治制度、自然条件和历史传统如何，在该国际组织中权利与义务一律平等。

**国际组织的类别** 当代国际政治生活中，国际组织如雨后春笋样大量出现。各种国际组织名目繁多、宗旨不一，其组织形式和活动程序也不尽相同。对国际组织如按其活动的目的，可分为普遍性和专门性两类。前者具有较广泛的职能，是以政治、经济、社会等活动为主的组织。如过去的国际联盟、今日之联合国，都是属于这一类的国际组织。后者只有较专门的职能，是以某种专业技术活动为主的组织，如世界粮农组织、世界卫生组织、世界气象组织等。

从国际组织成员的性质上可以划分为政府性国际组织和非政府性国际组织。前者如联合国、欧洲共同体、经济互助委员会、东南



亚国家联盟等；后者如社会党国际、国际世界语协会、国际笔会、亚非人民团结组织等。

从国际组织的成员国所在地理区域有无限定来加以区别，可划分为世界性的和区域性的国际组织，前者如过去的国际联盟和今日的联合国；后者如非洲统一组织、美洲国家组织、欧洲委员会、北欧理事会、东南亚国家联盟、安第斯集团等。

专门性的国际组织中又可细分为：经济方面的专门性国际组织，如国际货币基金组织、国际开发协会等；文化方面的专门性国际组织，如联合国教科文组织、世界气象组织等；社会方面的专门性国际组织，如国际劳工组织、世界卫生组织；属于交通通讯方面的专门性机构，如国际民航组织、万国邮政联盟、国际电讯联盟等；和平利用原子能的有国际原子能机构。

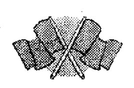
区域性国际组织又可细分为：区域性军事联盟集团，如北大西洋公约组织、华沙条约组织等。政治合作兼有军事安全合作性质的区域性国际组织，如美洲国家组织、西欧联盟等。国际经济合作性质的区域性国家组织，如欧洲经济合作机构、石油输出国组织等。

**国际组织的起源** 国际组织的产生和发展经历了一个漫长的历史过程。它同人类社会的发展密切关连，其成长是以国际关系的演变作为基础的。它是国际经济和政治发展到一定阶段的产物。中国古代思想家中有人把建立一个理想的国际社会作为一种理想观念。春秋战国时代的诸子百家思想不乏这种认识。例如儒家认为："以天下为一家，以中国为一人。"（见《礼记》）道家主张"以天下观天下"。（见《老子》）法家提倡"为天下治天下"。（见《商君书》）墨家主张"兼天下而爱之"（见《墨子》）他们各自学派不同，却都有"积国以成天下"的观念。自然由于当时历史条件的限制，他们虽然有了极为朴素的国际社会的思想，但是还提不出建立国际组织、用以维系国际社会的政治见解。

1461 年，波希米亚国王波迪布拉德，采用了其首相马利尼的主张，提出由欧洲各基督教国家组织一个联盟，各国派出外交代表

组成联盟常设机构。16世纪初，法皇亨利四世和他的大臣絮利则主张把欧洲15个基督教国家合为一个联合国家，成立联合会议机构，各成员国建立分支机构，遇有国际争端时和平解决。1623年，法国的埃默里克·克鲁塞倡导欧洲永久和平方案，由世界各主要国家间建立一个国际组织，各国君主都要服从并遵守国际组织的决议。历史学家认为埃默里克·克鲁塞最早明确提出成立世界性国际组织的蓝图。17世纪后半叶，英国的著名思想家边沁也在他的著作中论及建立国际组织的意向。1713年，法国的圣·皮埃尔草拟“永久和平五点纲领”，其中主张成立维持国际和平的永久性同盟，由各国大使级代表组成常设机构。1795年，德国的唯心主义大哲学家康德也附和圣·皮埃尔的主张，在其著作中且对永久和平问题有所发挥。在历经几个世纪的历史行进中，有关建立国际组织的启蒙思想，随着工业革命和社会生产力的进一步发展，世界经济的形式和国际关系的扩展，到19世纪已经成为国际生活中的一个现实。

19世纪最早建立的国际组织为1814年的莱茵河国际航行组织，只限于欧洲部分国家参加。1856年又成立管理多瑙河下游的“欧洲委员会”。19世纪60年代后，国际行政联盟（Public International Union）之类国际组织如雨后春笋一般建立起来，各有关国家根据多边条约，分别就电讯、邮政、交通、计量、工业产权和著作权等许多方面，就技术标准、行政协调以及信息交流等方面进行合作，并成立了相应的许多国际组织。国际关系史专家认为至此世界才真正步入国际组织中的多边外交时代。这些统称为国际行政联盟的国际组织依其成立之先后，有国际电讯联盟（1865年）、万国邮政联盟（1874年）、国际度量衡联盟、国际保护工业产权联盟（1883年）、国际保护著作权联盟（1886年）、国际铁路运输联盟（1890年）。此外，在海关、农业、卫生、商业统计和禁止鸦片等方面也有跨国机构的成立与活动。国际行政联盟所涉及的主要是除政治性以外的行政管理或技术交流方面的事项。上述一些国际行政联盟都建立了比较完善的常设机构，为20世纪国际组织体系和制



度的发展奠定了基础。值得提及的是这些国际组织在形成和发展中，根据实践经验并参考国际惯例，逐步改进其组织活动的程序细节，从而使国际组织中议事规则趋向有章可循。

**国际组织的结构**　国际组织的成员一般说来应是主权国家。国际关系本质上是世界上国家与国家之间联系、交往、冲突与合作的关系。国际组织乃是以国家为单位所构成的跨国间多边合作的机构。只有在特殊的情况下，根据国际间达成的协议，有时某些区域性经济、技术类国际组织可能允许个别非主权国家的特定地区加入。[14]有些专门性的国际组织，考虑到技术合作或信息交流的需要，有时也包括有主权国家以外的非政府组织。现代国际关系中的一般性国际组织，在成员国的加入方面多为开放机制，即除原有的一批创始会员国外，根据章程规定的条件和程序可以吸收新的成员国。无论创始会员国和后加入的会员国，在待遇上不得有所差别，根据国家主权平等原则，享有同样的权利和承担同样义务。国际组织依照其章程的规定，经过讨论和议决，可以停止某成员国的权利和特权，或除去某成员国的会籍，也允许某成员国退出。

现代国际组织的结构一般为复合制的有机结构形态。如前所述，19 世纪 60 年代至本世纪初建立的国际组织，初期设有秘书处，其任务主要是处理日常事务，并负责各成员国间情报交流工作，不具有实质的权力职能。每隔几年，该国际组织举行全体成员国大会，始能行使权力职能。这样，在多边外交实践中国际组织有时难以发挥迅速有效的作用，因为秘书处并非权力机构，受权有限。后来，国际组织中理事会这样的机构形式出现，才解决了国际组织在大会休会期间顺利运筹其权力职能的问题。从此，国际组织在一般结构上，多由大会、理事会和秘书处三个机构组成。俗称“三机构的有机构成体系”。[15]

大会：由所有成员国代表组成。一般说来，大会为该组织的权力机构和政策制定机构。按章程定期召开会议，必要时召开特别会议。

理事会：通常由有限的会员代表组成，有的国际组织由全体会员国代表组成，如美洲国家组织。理事会一般为执行机构。此外，也有不设理事会的国际组织，如欧洲议会。如理事会并非由全体会员国组成时，担任理事国的成员国多由选举产生，定期改选和轮换。理事国的遴选往往照顾各成员国所在地区而加以分配。有些国际组织的理事会根据其章程有常任理事国制度，规定常任理事国固定由几个大国担任。

秘书处：国际组织日常办事机构，并与各成员国保持日常的联系并交换情报。

有的国际组织在三个机构体制外，还设有议会或法院。议会都是由成员国议员，而不是政府代表组成。如欧洲共同体的欧洲议会。国际组织的议会的职能为审议、咨询和监督，它并非真正的立法机构。国际组织的议会代表通常由各成员国的议会选举产生，欧洲共同体的议会机构已由成员国公民直接投票选举。国际组织中的司法权有两种情况，一种是赋予其理事会有司法仲裁权限，如国际货币基金理事会即有一定的司法权限。有的国际组织设立单独的法院，如联合国、欧洲共同体。国际组织的法院，由按一定标准选出的有资格的法官组成。法院可以裁决成员国之间涉及权力与义务的争端，对于该组织其他机构也起着一定的咨询与监督作用。

各个国际组织在制定的基本文件或组织规章中，对其所属各机构的职能、组成、活动程序以及相互制约和协调的关系，均有明确的规定。

**当代国际组织的特点**　多边外交的形成与发展是现代外交的一大特色。国际组织在多边外交中起着日益重要的作用。当今世界上主权国家空前增加，各国之间交往日益频繁，多边外交的发展使得第二次世界大战后的国际组织出现了许多特点：

（一）国际组织的数量空前增加，参加的成员国更加普遍。根据 1987—1988 年《国际组织年鉴》统计，当时全世界各类国际组织已有 21764 个，其中政府间的国际组织为 3569 个、非政府组织



达18195个。过去国际联盟成员国最多时达59个,[16]现在，联合国的会员国已有近190个。据中国新华社资料室编辑的《国际机构手册》一书所载，有重要影响的国际组织有4000多个。目前中国政府或民间团体参加的国际组织有500多个，其中政府间的国际组织有60多个。

（二）国际组织种类众多，包罗万象。当代国际组织存在于国际社会中各个领域。几乎人类社会生活的各个方面、各种业务范围都有国际组织存在。以联合国组织及与之建立联系的各专门机构为基础，业已构成了一个广泛的国际组织的体系。国际组织的活动在多边外交的领域中的确比过去更多地发挥着协调的作用。有人认为，如果说19世纪是国际会议外交的世纪，而20世纪则是国际组织外交的世纪，这种概括不一定十分准确，但是，它毕竟反映了当代外交形式上的一些特征。

（三）第三世界的崛起是当代世界历史进程中的一件大事。第三世界现有独立国家120多个，占世界主权国家总数绝大多数。第三世界有30多亿人口，1亿多平方公里土地。第三世界的形成和壮大推动了现代国际组织的发展。不少区域性的国际组织、经济合作组织都是在第三世界崛起的历史背景下成立并且日益发挥着积极的作用。

**国际联盟**　简称国联，亦称国际联合会，是第一次大战后成立的历史上第一个普遍性国际组织。1919年巴黎和会上通过国联章程——国联盟约草案，并构成《凡尔赛和约》等几个和约的组成部分。1920年1月10日国联宣告成立。国联标榜其宗旨为维护世界和平、和平解决争端、防止战争再起，其实质是第一次世界大战的帝国主义战胜国，特别是英、法操纵他国的工具。国联为凡尔赛体系的产物。国联会员国分三类：1. 创始会员国，亦称发起会员国，须是第一次世界大战参加协约国方面的国家，这些国家又系和约的签字国，计31国，包括中国在内。[17]2. 被邀请会员国。即未在和约上签字，也未参加一次大战的中立国，计13国。3. 后来根据盟约

要求之条件，经过申请并得到国联大会2/3多数通过先后加入的国家。国联会员国退出国联之条件有两个：1. 在退出前两年就要提出；2. 退出时须根据盟约所负的一切国际义务履行完毕。国际联盟成员国初期有45国，最多时是1934年，有59国。日本于1933年退出国联；德国于1926年加入，也于1933年退出国联；意大利则于1937年退出国联。早在二次大战爆发前夕，国联工作已陷入瘫痪状态，名存实亡。1946年4月18日正式宣告解散。

国联的主要机构有三：

1. 大会（Assembly）。各会员国代表人数至多不超过3人，但各国均有一个投票权。大会常会（定期会议）每年举行一次，惯例在9月。临时会议则于必要时举行。开会地点在瑞士日内瓦（国联总部所在地）。

2. 理事会（Council）。中译称为行政院（会）。每一会员国出席理事会会议时，只能派一名代表参加，只有一个投票权。常任理事国初定为英、美、法、日、意五国，后因美未加入国联，该席位虚悬数年，1926年由德国补入。1933年日本、德国退出国联，1934年前苏联加入国联，同时补为常任理事国，非常任理事国原定为6国，后增为9国，1934年再增为10国，任期为3年，每届大会期间改选三国。理事会根据形势需要随时开会，但至少每年开会一次，会期依照惯例在每年3月举行。理事会会议通常为限制性会议，讨论并不公开举行。根据《国联盟约》，举凡国联活动范围的一切问题，或有关世界和平的问题，国联大会和理事会均有处理之权，但是两者职权之行使在法律程序方面有许多纠葛，究竟如何，难以缕分。从国联实践上看，大会每年只开一次，所以国联碰到的各种问题，大半由理事会解决。裁军、国际危机、和平解决国际纠纷以及制裁问题等，更是由理事会专权处理。

3. 秘书处（Secretariate）。由秘书长一人、副秘书长一人、助理秘书长三人、秘书及职员多人组成。国联第一任秘书长系指定产生，其人为英国外相贝尔福之秘书特留蒙爵士。其后秘书长系由理



事会提名，经大会2/3多数表决通过。国联尚有两个独立机构，即国际劳工组织和常设国际法院。虽然国联在最初成立10年间，对国际争端之解决有一定的成效，但是从宏观上考察国联的和平解决争端活动，本质上是维系帝国主义的凡尔赛体系的政治秩序。国联外交在裁军及安全方面虽然也曾一时闹得熙熙攘攘，似乎真要消除军备竞赛的顽症，结果却是纸上谈兵，归于失败。在世界经济领域中，国联也一再想要纵横捭阖，表示要有所做为，几次酝酿召开世界经济会议，但是由于主要资本主义国家间经济矛盾重重，不断出现艰难曲折，未见成效。自从1931年日本发动"九一八"事变后，国联在英、法政策的影响下，对日、德、意法西斯国家的侵略扩张，一再进行纵容与退让，完全暴露出国联的虚弱和非正义的本质。

## 三、联合国组织

**联合国组织及其主要机构**　联合国系第二次世界大战后建立的成员国最多、代表性最强的国际组织。正式成立于1945年10月24日。根据《联合国宪章》的规定，联合国有四项宗旨，主要是："维持国际和平及安全"，"制止侵略行为"，"发展国际间友好关系"和"促成国际合作"。为实现上述宗旨，《联合国宪章》规定七项原则，主要为：各国主权平等，以和平方式解决国际争端，在国际关系中不使用武力或以武力相威胁，不干涉别国内政。中国为联合国创始会员国之一。中华人民共和国成立后，由于美国的阻挠和制造"两个中国"的阴谋，中华人民共和国在联合国的合法权利直到1971年10月25日才得到恢复。

联合国是进行多边外交活动的一个中心场所。联合国是一个国际讲坛，各国都在联合国内争取提高本国的威信，发挥对国际舆论与对外宣传的影响。同时，联合国也是一个交流国际信息、各国政




见、进行广泛的国际接触、开展外交交涉与谈判、推动国际协调与合作以及解决某些国际争端的场所。联合国是观测当代国际风云变化的晴雨表。联合国成立后，从40年代后半叶到60年代初，美国利用其战后国力的膨胀和外交霸权，践踏《联合国宪章》，在很大程度上控制和操纵联合国的活动。从1962年起，第三世界国家占联合国会员国一半以上；70年代以来，由于整个国际局势进一步发生了变化，第三世界的兴起及其影响的增加，使得联合国组织及其活动相应地也发生了深刻的变化。近30年来，联合国内不单反映出东西方关系上的矛盾和演变，也越来越明显地体现出南北关系的不谐与冲突。属于第三世界的联合国成员国强烈反对霸权主义、强权政治，要求革除国际政治、经济旧秩序，建立国际政治、经济新秩序的愿望与行动方兴未艾，成为推动联合国前进的一股强劲的动力。

联合国的主要机构有大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会、国际法院和秘书处，总部设在美国纽约。在瑞士的日内瓦和奥地利的维也纳分别设立有办事处，以下分别予以说明。

（一）联合国大会。联合国大会为联合国主要机构之一。大会由全体会员国组成。大会的职能和权力包括：对裁军和军备控制的原则进行审议并提出建议；讨论同国际和平与安全有关的任何问题并提出建议；讨论宪章范围内的任何问题或任何影响联合国任何机构职权的问题，并向安理会提出建议；为实现国际政治、经济、文化等各方面的合作，组织研究并提出建议；审议联合国安理会和其他机构的报告；审议和批准联合国预算和会费的分摊；改选安理会非常任理事国和经济及社会理事会等机构；和安理会同时分别选举国际法院的法官；根据安理会的建议，批准接纳新会员国和任命联合国秘书长。联大每年举行一次常会，必要时可举行特别会议或紧急特别会议。常会于9月第三个星期二开会，会期一般为13个星期，至12月20日左右闭幕或休会。如果议程未完，次年春天继续举行会议。大会特别会议，须经大会作出决议，或经安理会的请



求，过了半数会员国同意，或经任何一个会员国请求而为会员国多数赞同始能召开。紧急特别会议须根据安全理事会9个理事国的赞成而提出请求，或经会员国多数请求，或任一会员国的请求而为多数会员国所赞成，可在24小时内召开。

每届联大常会召开时，会员国通常派国家领导人、外长或其他部长率领代表团出席。代表团限代表5人和副代表5人，不得超过，其中一人为团长。如国家元首或政府首脑出席会议，则为代表团当然团长。代表团的顾问、专家和秘书人员的数目没有限制。每届常会选主席一人、副主席21人，人选按亚洲、非洲、拉美、东欧、西欧等5个地区小组分配，由会员国代表轮流担任。安理会5个常任理事国的代表不担任主席，但是每届大会都可当选为副主席。

大会通常从第2周起开始一般辩论，为期3周。由各国代表团的首席代表，一般为外长就其对国际形势的认识、展望以及本国外交政策和任务发表演说。各国代表团对一般辩论中的演说可以预先登记要求排在哪一天和哪一个具体时间，登记在大会召开前3周已经开始。一般辩论以及整个大会召开期间，各国元首或政府首脑可以不拘泥于大会的议题，而在大会发表演说，这种演说不限用联合国正式语言，可以使用演说人本国的语言，但应将演说书面稿译成正式语言交给秘书处。

大会设立7个主要委员会：（1）政治安全委员会（第一委员会）；（2）经济与财政委员会（第二委员会）；（3）社会人道与文化委员会（第三委员会）；（4）非殖民化委员会（第四委员会）；（5）行政与预算委员会（第五委员会）；（6）法律委员会（第六委员会）；（7）特别政治委员会。这些委员会都由全体会员国组成，负责就大会分配给它的议题，进行讨论并提出决议草案。委员会的决议草案须提交大会全体会议通过后，才能成为大会正式决议。凡未提交给各委员会的议题，由大会全体会议处理。

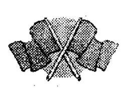
每届大会常会还有两个程序委员会：（1）总务委员会。它由大

会主席、21个副主席以及7个主要委员会的主席组成。大会主席亦担任这一委员会的主席。本工作委员会的职责为组织大会的工作，审查大会的议程，决定讨论议题的先后次序，并协调大会各工作委员会的进程。(2)全权证书委员会，由9国组成。中国、苏联和美国一般为该委员会的成员，另外6国按地区集团分配。一般说来，这一委员会成员席位的竞选并不激烈，由秘书处事先同候补国家商量，在大会主席产生前，由前届大会主席提议由哪些国家担任本届全权证书委员会的成员，即可解决。大会还因工作需要，另设立一些常设性的委员会协助工作，如行政与预算咨询委员会及会费委员会等。此外，大会设立了一些辅助性机构，如1959年成立的和平利用外层空间委员会。

大会的活动程序依照《联合国宪章》和《联合国大会议事规则》进行。联大议事规则相当复杂，举凡议程、审议、讨论、表决及决议的产生均有具体规定。在联大中从事多边外交工作，必须熟悉和掌握有关议事规则。

（二）安全理事会。安理会是联合国主要机构，占有重要的政治地位。它负有维护国际和平与安全的主要责任，是联合国惟一有权根据《联合国宪章》的规定，可以做出让各会员国都有义务接受并执行的决议的机构。最初由中、法、苏、英、美5个常任理事国和另外6个非常任理事国组成。1965年起，非常任理事国增加为10个，任期两年，每年改选5个，不得连选连任。非常任理事国选举按地区分配应为：亚非国家5个、拉美国家2个、东欧国家1个、西欧及其他国家2个。两年任期届满后，应选出同一地区的国家来接替。

安理会主席由各理事国按其国名英文字母字首的排列次序轮流担任，主席任期为一个月。安理会下设有两个常设委员会。一为专家委员会，就议事规则和技术问题进行研究并提出建议；另一为接纳新会员国委员会。安理会的职权为：调查国际争端或导致国际摩擦的局势，断定是否存在对和平的威胁、破坏和侵略行为，提出调



停建议或决定采取经济制裁及除武力以外的强制性措施，以维护和恢复国际和平与安全，必要时对侵略者采取军事行动；在定为战略地区的地方行使联合国托管职能；建议接纳新会员国；与大会同时分别选举国际法院法官和向大会推选秘书长人选等。随着战后世界制度的变化，安理会正在酝酿改组。

（三）经济及社会理事会。它是在联合国大会权力下负责协调经济及社会工作的机构。原有 18 个理事国，后扩大为 27 国（1965 年起），又扩大为 54 国（1973 年起）。每个理事国在理事会有代表一人，代表可以配备副代表及顾问若干人。理事会每届会议自选主席一人和副主席 3 人。理事国由联合国大会选举，任期 3 年，交替改选，每年改选 1/3（18 个），可以连选连任。安理会理事国当然被选为经济及社会理事会理事国。目前，经济及社会理事会的席位分配是：非洲 14 名；亚洲 11 名；拉丁美洲 10 名；东欧 6 名；西欧及其他 13 名。中国从 1971 年起一直为本机构的理事国。该理事会下设有区域委员会，系按地区设立，旨在协助各地区经济及社会的发展，并促进各地区国家之间或与世界的经济联系。该理事会有亚太经济及社会委员会、西亚经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、非洲经济委员会和欧洲经济委员会。另外还设有“职司委员会”，包括统计委员会、人口委员会、妇女地位委员会、社会发展委员会、麻醉品委员会和人权委员会等。此外，还设有一些其他常设辅助机构，如同政府间机构商谈委员会、非政府组织委员会、住房与设计委员会、自然资源委员会、科技促进委员会、预防与控制犯罪委员会、发展规划委员会、跨国公司委员会等。经济及社会理事会还同 16 个“联合国专门机构”发生工作关系。这 16 个专门机构每年向经济及社会理事会提交报告。另有四五百个非政府机构已获得咨询地位，可派观察员出席该理事会及其附属机构的公开会议，提出书面发言或书面声明。

该理事会的职权在联合国大会的权力下行使，它在经济、社会方面担负和联合国其他机构的联系责任。该理事会的联系、调整的




作用，在联合国经济及社会理事会机构改革专门委员会的建议中特别予以强调。该理事会的工作通常由讨论问题开始，一般每年分别在纽约和日内瓦举行常会共两次。常会开会时第一委员会（经济）、第二委员会（社会）、第三委员会（政策拟制与调整）分别同大会的第二委员会、第三委员会和第五委员会相对应。该理事会的讨论和决议，往往反映出发展中国家通过七十七国集团表达出与发达国家不同的要求。

（四）联合国托管理事会、国际法院和联合国秘书处。联合国托管理事会为联合国实行托管制度的主要机构。根据《联合国宪章》，联合国建立"国际托管制度"，对第二次世界大战结束时未独立的原国联的委任统治地，以及因第二次世界大战从战败国割裂出来的领土实行托管。战略托管领土向安理会负责，非战略托管领土向联大负责。托管理事会成员国由三类国家组成：安理会常任理事国、[18]管理托管领土的联合国会员国和联大选举出来的其他会员国组成。托管理事会职权为：审议托管领土的管理国提交的报告；定期视察托管领土；会同管理国接受和审议托管领土居民的请愿书。联合国托管地原有 11 个，管理国有美国、英国、法国、比利时、澳大利亚、新西兰、意大利等。随着最后一块由美国管理的太平洋岛屿托管贝劳于 1994 年 10 月 1 日宣布独立，成立贝劳共和国，托管理事会的历史使命业已完成。

联合国国际法院为联合国主要司法机构。由 15 名法官组成，由大会与安理会，从各国政府指派的著名的国际法学家组成的团体提出的候选人名单中，以选举产生。法官任期 9 年，每 3 年改选 5 名，可连选连任。国际法院设在海牙。

联合国秘书处，其职务为联合国其他机构服务，并执行这些机构交给的任务。由秘书长 1 人、副秘书长若干人、助理秘书长、其他高级官员及相当数量的职员组成。秘书处职员均由秘书长依照联大所定的规章委派。职员的雇用应考虑工作效率、才干和品德，并尽可能在广泛的地区录用职员。秘书长和秘书处职员应对联合国负



责，必须以“国际官员”（international officials）的地位，为联合国整体执行职务。迄今先后已有7位秘书长任职。

**联合国常驻代表团** 联合国会员国在纽约联合国总部设立有常驻代表机构，它的职能和驻在接受国首都的大使馆一样，驻在联合国总部所在地，代表本国同联合国组织保持经常的外交联系和交涉。常驻代表团以大使级外交代表为常驻代表，还可以有副代表、公使、参赞、一、二、三等秘书等外交官员。也有许多国家在联合国日内瓦办事处和维也纳办事处设立常驻代表及其机构。代表团经常受本国指派参加联合国组织的一系列专门会议。每年各国政府派遣出席联大的代表团时，也都把常驻代表团中的外交代表，委派为出席大会的代表、副代表、顾问或专家。代表团根据本国政府的训令进行工作，所以各国常驻代表团的工作，在本质上反映了本国外交政策。常驻代表团日常所要处理的问题多种多样，因为联合国在当代世界多边外交中是一国际活动的中心。各国政府都很注意驻联合国代表团工作人员的配备，往往指派一些国际政治、经济和法律等方面的专门人才在其常驻代表团中工作。固然，在现代通讯和交通非常发达的条件下，一国政府主要是其外交部门，可以经常以电报或其他通讯方法，对常驻代表团的工作进行指导，但有时对于某些问题，特别是程序或技术上的一些问题，须常驻代表团临场发挥便宜行事的机敏能力。

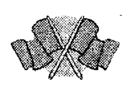
代表团的外交代表要熟悉本国外交政策和策略，特别是当政策与策略出现变化和调整时，更要十分清楚和精于掌握尺度。联大开会时，如外长乃至政府首脑不出席或短期出席后返回时，往往由常驻代表团首席代表担任出席大会的代表团团长或代理团长。一般说来，联大常会开会后，各国外长一般在纽约滞留5天左右，除出席会议并在一般辩论中发言外，还同其他一些国家外长或政府部门其他人士举行会晤。有的外长在此期间可会晤数十人。因为大会开始期间，许多国家外长或其他政界重要人士咸集纽约，比对个别国家的外交访问更容易广泛交朋友和开展工作。驻联合国常驻代表团的

代表如外交经验丰富，办事精明能干，既能坚持原则，又敏捷灵活，并且熟悉联合国组织的各项有关业务，就能够进行广泛的友好接触，有助于提高本国在联合国的威信。

不少国家驻联合国代表团由经验丰富的高级官员担任首席代表或代表，并起用一些熟悉联合国组织技术的中青年专家，作为代表团的其他外交人员。在严密合理的工作制度制约下，首席代表与全体人员紧密协作，从而发挥出很大的工作效率。[19]联合国中女外交人员的作用比过去有很大提高。过去仅仅在联大第三委员会中有不少各国女外交官进行工作，现在各国驻联合国代表团或出席联合国各种会议的代表有不少女性，体现出各国妇女从政的扩大。

各国常驻代表团要及时地向国内请示和报告，但由于联合国内动向变化很快，且情况复杂，有时一些问题的处理不允许等到本国的训令到来。如果属于非常重要的问题，各国常驻代表团为争取等到本国训令，在策略上设法采取措施使表决或决议延期。训令要对于外交措施的目的和行动步骤指示具体，并应规定在意外的情况下，允许其常驻代表团有多大临场裁夺的幅度。联合国内有时在形成一个书面决议时，事先做具体的请示已不可能。近年来，有些国家政府的训令要其代表团在集团内部进行磋商后加以裁夺。

各国常驻代表团，特别是友好国家常驻代表间经常保持外交接触。特别是在联合国各机构和会议讨论问题，形成决议和进行投票或选举时，往往各国常驻联合国代表团要宣传本国观点和立场，施加外交影响，并且及时了解其他国家的立场、态度和可能采取的行为，以便进行协调和联合，或反对和阻止。总之，在联合国中日常“合纵连横”外交艺术的发挥，须以有关代表团之间广泛接触和互通信息，以及配合行动为基础。在日常实际工作中，在联合国内的人际关系也起相当的作用。通常，各国代表团的外交人员多在联合国大厦内从事“走廊外交”，称之为创造“走廊艺术品”。一些外交代表交换重要意见，有时在联合国总部小会议室中以非正式会议形式进行。有些联合国工作上的协调是在各国常驻代表间举行的工作



午餐会上进行。午餐会一般在联合国大厦附近的饭店或餐馆举行。甚至有些意见的磋商和决议草案的拟制，也是在联合国大厦的休息室或咖啡厅中进行的。正式餐会都在晚上举行，外交代表夫人可以参加。在晚餐会上有时也可讨论政治问题。如果在具有一定目的的条件下，专为来宾中某些人或某些代表进行会晤提供方便时，在饭后饮咖啡、喝白兰地酒时男女分开以进行专门交谈。总之，联合国常驻代表团的社交活动，目的在于增进别国常驻代表团对本国立场的了解，以有利于正式外交接触和投票的协调。

**联合国程序中的主要问题及应付策略**　议程：一般说来，各国在联合国内通常根据本国的外交方针和政策，以及它对特殊国际问题的态度，积极主张把某个问题列入联合国机构的议程，或设法阻止某个问题列入议程。联大常会临时议程由秘书长拟定。会员国、联合国各主要机构可按《联合国宪章》规定的办法，建议补充议程项目。秘书长本人亦可要求再增列项目。临时议程和补充项目表，由联大总务委员会审议是否可以正式列入议程。每届常会总务委员会中有关哪些问题可以作为联大正式议程，往往引起各执一端的争论。

决议：联合国对某一国际问题表明自己的立场，往往以决议形式体现出来。决议一般由序言和正文构成。序言中说明决议的目的，并说明正文中的主题。正文中引用既往的决定，表示联合国工作的连续性。如果这一个问题系首次提出，则应引用《联合国宪章》的有关章节。正文还要说明要求采取行动、对情势的确认和意见的表达。联合国决议一般并没有实质的强制性，只是根据联合国秘书长的报告提出要求调查，规定预算，经过安全理事会的通过才具有约束力。各会员国代表都非常重视决议草案的内容及文字表达方式，非常重要的提案要送本国审阅。一国代表团提出一般决议案系根据本国训令在纽约拟成，以初步文件的形式征求意见。一国代表团若期望自己的提案得到支持和通过，首先要取得关系最为密切的代表团的支持。最初，在二三个代表团的范围内，以提案的草稿

形式拿出来征求意见，为取得支持，对草案原有内容也可作适当的修改。其次，许多国家代表团为寻求更多的国家的支持，特别是多数国家的支持，初期阶段，不宜同明知会反对这一提案的国家进行接触，相反，要预测反对这一提案的国家会抛出怎样的反对策略。在正式向委员会提出提案前，为避免不必要的麻烦，对提案的内容需加以详细的说明。有时态度谦虚会产生良好的结果；有时以共同提案的形式提出，更容易获得通过。对于本国代表团不满意或反对的其他代表团提案，往往可采取修正案的手段，修改原提案的实质内容，或者利用程序规则，使原提案成为废案。对共同提案国少的提案容易修正，对共同提案国多的提案，修正时要费很大力气。决议制定大致经历以下过程：1. 草案的拟定；（在本国或在开会地）2. 非正式的提出；（在有选择的代表团或国家集团间）3. 草案的订正；4. 组织共同提案国；5. 由共同提案国向秘书处提出；6. 以正式语文正式公布；7. 由单一的提案国或多数提案国口头介绍；8. 进行讨论，其他代表发言，共同提案国间加强信息交流；9. 发表修正案并再讨论；10. 共同提案国对修正案之磋商；11. 由主席同集团组织进行交涉；12. 提出修正后的决议案；13. 讨论修正后的决议案；14. 对修正案的投票；15. 说明投票理由；16. 对决议案的投票；17. 主席公布投票结果；18. 对投票理由的补充说明。

投票：举手和不作记录的投票。原采用起立表决因费时间，后采用举手表决方法。在有电子投票装置的会议室中，在投票机显示器上仅表明赞成、否定和弃权的数目，用以代替举手。点名并且记录的投票：以抽签方式从某一个国家开始，按各国国名字母顺序点名，有记录地投票。对于后来叫到的国家代表，有利的是可以参考前面其他代表团的投票情况。但先行投票的国家在一定意义上也可以影响后来投票的国家。联大全体会议会场上用电子投票机，分别用绿灯、红灯和黄灯分别表示赞成、反对和弃权。投票后将结果列表并予以公布。秘密投票：对于联合国秘书长的人选、国际法院法官的提名以及接受新会员国等往往使用秘密投票。一般在工作委员



会中的讨论不采用秘密投票的方式。但也有些问题，经过讨论，用协商一致方式解决，而不进行投票。这时往往是鉴于大多数国家的代表都坚持通过决议，形势明朗，主席可以请求采用协商一致方式通过决议。

联合国大会对于重要问题须2/3多数通过，对于其他问题包括何种问题应该以2/3多数通过，要以简单多数通过。多数票均以出席并投票时的会员国数目计算，不包括“缺席”和“不参加投票”者在内，放弃投票的会员国应被认为没有参加投票。有些人认为，从对一项议案的态度上说，不参加投票比弃权更为严肃。大会每一会员国只有一个投票权。联合国安理会对程序性问题的决定，由15个理事国中至少9个理事国的可决票才能通过。关于实质性问题的决定，也须9个理事国的可决票，但其中应包括5个常任理事国的赞成票，即所谓“大国一致原则”，也称为否决权。常任理事国弃权或不参加投票不作为否决。

发言：联合国是重要的国际讲坛，所以联合国各种会议上的发言及声明，不仅可以表达一国政府的对外立场和方针，也可以发挥舆论传播的媒介作用。联合国会议上的发言要注意起好文稿，遣词造句，谋篇布局须格外下工夫。务使别人能够理解自己的观点，自己也要注意弄清别人的观点。在联合国多边外交中，在发言方面经常遇到来自三个方面的障碍，即语言翻译障碍、知识不足的障碍和概念含糊的障碍。在联合国组织中的发言，特别要把下列场合的发言组织好，以取得最佳效果。(一）有关议题的一般辩论中的发言，要清楚地说明本国政府的立场，提出自己一方的提案，或者表示同意其他代表团或集团的提案。（二）在审议决议案中的发言，针对他方的修正方案可以补充发言，特别应反复说明理由，以引起其他代表的信服与接受。（三）投票理由的说明。主席要善意支持代表解释投票理由。如果为影响其他代表团，一国代表可在投票前加以说明。投票后的发言，往往是为了载入记录。主席对一国代表投票前后的发言限制在5—10分钟内。秘密投票则无须说明，根据情况

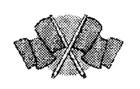
可以使用答辩权。（四）大会的一般辩论后的答辩，往往在当天发言之后进行，时间限制在10分钟，发言应有针对性，言简意赅，说理透彻。

选举：联合国各主要机构的选举，依照《联合国宪章》或各机构的议事规则进行。从活动程序上看来，联合国某一机构的选举问题，在会议正式开会前几周内，已着手进行非正式协商，通常说来各种有关职员的选举，要考虑到如下原则：即不同地区间职员的均衡分配的必要性；有特定利害关系代表的必要性（例如经济援助的提供国和接受国、债务国和债权国），选出对讨论的问题熟悉并能够主持公道的主席；一个不成文的习惯是安理会的常任理事国任何时候不能担任大会主席和大会7个委员会主席。

**联合国面临的特殊问题**　联合国经过半个多世纪的演变，证明它的存在是完全必要的，并应当按其宗旨和原则对国际政治发挥更大的积极作用。但当前也面临一些特殊的问题，主要为安理会的组成改革、安理会常任理事国的否决权，以及联合国采取的强制行动和维和行动中存在的问题。

（一）安理会的组成改革。联合国建立时会员国才50个，但安理会却有理事国11个，占会员国约1/5。后来随会员国的增加，安理会理事国增加为15个，但比例已大大下降。如今会员国已增至近190个，安理会理事国仍为15个，只占会员国的约1/13。因此，增加安理会的理事国已是绝大多数会员国的迫切要求。同时，扩大安理会常任理事国问题也成为普遍关注的问题。近年来，已发展成为经济大国的日本和德国竭力想进入安理会成为常任理事国，并得到美国的大力支持。发展中国家的一些地区大国，如巴西、埃及、印度、尼日利亚等也希望成为常任理事国。目前，扩大安理会成员问题已正式提上联合国的议程，但各国对这个问题的意见仍很分散。中国赞成在时机成熟时适当扩大安理会组成，但坚持要充分考虑和体现公平地域分配原则。

（二）否决权问题。联合国安理会常任理事国享有的否决权是



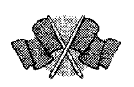
历史产物，如前所述，是第二次世界大战期间反法西斯盟国间所确立的“大国一致原则”的反映，这里的大国，首先是苏、美、英，后又加上中国。1945 年创建联合国的旧金山会议就是由这四国政府担任邀请国。在旧金山会议上，四国散发了《四邀请国政府关于安全理事会投票程序的声明》，说明对维护国际和平与安全，特别是强制行动一类重要事项，不能要求常任理事国遵守自己不赞成的决定而去承担行动义务，从这一实际出发，大国取得一致是必要的。后来法国也承认四国的历次声明，加入了大国行列，这就是按“大国一致原则”所形成的否决权的历史背景。当时惟一的社会主义大国前苏联担心未来的联合国受处于多数的西方国家所操纵，尤其看重否决权。历史表明，1950 年前苏联代表以不出席安理会来抗议台湾代表窃据中国的席位是一个重大失策。美国正是利用前苏联的缺席才操纵安理会通过了美国得以盗用联合国名义发动侵朝战争。如果前苏联出席并行使否决权，美国不可能使这场侵朝战争成为联合国的一次不光彩的“强制行动”。所以，否决权的产生有它的历史必然性、必要性和合理性。当前虽有许多中小国家对否决权提出异议，要求修改《联合国宪章》有关规定，为此 1975 年第 30 届联大成立了《联合国宪章》和加强联合国作用特别委员会，多次试图解决否决权问题，但始终没有取得结果。改革安理会组成，特别是增加常任理事国又涉及否决权这一微妙问题，即如新增加常任理事国，它们是否也应随之享有否决权。对此，也有各种主张，有的国家提出新增设的常任理事国虽为常任，但不享有否决权，否决权仍只有原来的五大国才享有。历史经验证明，“大国一致”原则，也即安理会 5 个常任理事国在事关国际和平与安全的重大问题上拥有否决权的原则，对于联合国有效地履行其维护国际和平与安全的使命有重大意义。但否决权不同于强权，更不是霸权，而是《联合国宪章》赋予 5 个常任理事国的特殊责任。中国对安理会改革持赞成的积极态度，但改革涉及全体会员国的利益，是一个长期过程，应慎重、稳妥行事，要广泛听取各方面意见，在广大会员国普遍接

受和协商一致的基础上进行。

（三）联合国的强制行动和维和行动。

联合国是世界各国人民反对法西斯斗争取得彻底胜利的产物，所以它的首要宗旨是维持国际和平及安全。为了防止像第二次世界大战这样的历史惨祸重演，《联合国宪章》除提出和平解决国际争端外，还特别制定了在大国一致的基础上的集体安全制度，主要体现在第7章"对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法"之中。但是，随着形势的发展变化，对国际和平及安全的主要威胁已不是来自在反法西斯战争中战败的原敌国，相反，由于原反法西斯的两个主要盟国美国和苏联发展成为两个对立的超级大国，它们之间以及它们各自操纵的军事集团之间的对抗构成了对国际和平及安全的主要威胁。苏联解体前的40多年里，世界的局部战争连续不断，其中大部分同两个超级大国有关，甚至由它们自己发动。如美国的侵朝、侵越、侵格林纳达和侵巴拿马战争，苏联对捷克斯洛伐克和对阿富汗的军事占领，等等。对这些战争联合国不仅毫无作为，而且美国在侵朝战争中还打着联合国"强制行动"的旗号，假"制止侵略"之名，行野蛮侵略之实。联合国的强制行动真正起作用的是针对伊拉克侵占科威特的安理会1990年11月29日678号决议。这一决议导致了以美国为首的多国部队对伊拉克发动的代号为"沙漠风暴行动"的海湾战争。它之所以能起作用因为伊拉克是一个小国，而它又确实侵略了科威特，严重违反了《联合国宪章》。中国在原则上不赞成联合国对会员国实施强制行动，特别是不赞成使用武力的强制行动，而主张尽量采用非强制性的和平方式。中国对上述678号决议投了弃权票。同时，以美国为首的多国部队的一些行动又超越了安理会的授权，引起许多国家的不满。

联合国的维持和平行动以及为实施这一行动而建立的联合国维持和平部队同上述强制行动性质不同。维和行动和部队在实施过程中逐步形成以下特点和原则：（1）维和行动是非强制性的、中立性的和国际性的；（2）维和行动和部队的采取和派遣必须经过当事国



的请求或同意和谅解；（3）他们的工作方式主要应通过谈判和劝说，一般不得使用武力，配备武器的维和部队只有为了自卫并经过极大克制才能被批准使用武器；（4）在工作过程中应对当事国持公正态度，不得干涉当事国的内政。从上述特点可以看出，维和行动同强制行动最大的区别在于前者是非强制性的，后者是强制性的。综观维和行动近50年的记录，维和行动在促使冲突各方脱离接触，缓和紧张局势，维持地区和平方面起了一定程度的积极作用。中国支持符合《联合国宪章》原则的维和行动，认为这不失为联合国维持国际和平与安全的手段之一。但是，中国反对任何国家利用维持和平行动谋取私利或干涉别国内政。如在本章第三节中所指出的，当今尤其应当警惕某些西方大国把维和行动变成强制行动，或摆脱联合国自搞所谓的“维和行动”使之成为它们推行强权政治的工具。

总之，联合国的强制行动和维和行动是联合国为维持国际和平与安全可以采用的两种手段。但由于强权政治在这两种行动中都仍有不容忽视的影响和干扰，这两类行动的作用，特别是强制行动的作用，并不都是积极的。如何正确使用强制行动和维和行动，在当今世界政治中是一个尖锐、微妙和复杂的问题。

**国际组织在现代外交上的重要地位**　随着人类历史进入21世纪，世界政治经济形势和国际关系的深刻变化，多边外交活动的频繁和加强，各国外交学著作对国际组织的活动和意义，在实践中也不断加深了认识。

一、不少国际关系学者认为国际组织的出现与发展，从国际社会的角度上观察，乃是由于国际经济文化交流的扩大，国家间政治交往的增多和交涉的需求，国际间迫切要求建立和平与安全机制的原因，以及交通、信息的发达，遂要求各种相应的国际组织，以使国际社会更加密切化和组织化。[20]

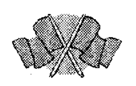
二、冷战结束后，许多国家的政界人士和人文学者认为，国际组织，包括联合国及其他普遍性和地区性的国际组织的机制与活

动，如果它们在维护和平与促进发展的正确轨道上正确运行，就有利于建设国际新秩序，维持国际和平与安全，并且可以巩固经济、社会领域的国际合作。

三、国际组织中多边外交可推进国际关系民主化。

## 四、国际条约

**国际条约的概念** 国际条约是两国或多国间关于确立、改变或废止它们相互间权利和义务的协议。1969 年《维也纳条约法公约》第 2 条中阐释了条约用语的含义："谓国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定，不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内，亦不论其特定名称如何。"条约的主体是主权国家。主权国家是最重要的国际法主体，因而也是条约最通常的当事者。主权国家对外有缔结条约的权利，这一权利是该国主权的一个方面的体现，所以 1969 年《维也纳条约法公约》第 6 条规定："每一国家皆有缔结条约之能力。"[21]至于非完全主权国家，如联邦制国家所属的邦，帝国主义国家侵略下的"被保护国"对外缔结条约的问题，情况复杂，难以划一。不少联邦制国家，按照其联邦宪法，其所属各邦对外不具有缔结国际条约的能力，如采用联邦制的澳大利亚、奥地利、阿根廷、巴西、印度、墨西哥和委内瑞拉等。但是，美国、前苏联、前联邦德国和瑞士联邦下属的邦（或称加盟共和国或称州）有权在有限范围内对外缔结某些条约。[22]一般说来，过去被帝国主义侵略和控制的被保护国，即殖民地国家，因其主权受到帝国主义的侵害，对外缔结条约的权利被帝国主义"保护国"所剥夺。但是，例外的情况是，历史上当摩洛哥和突尼斯沦为法国的被保护国后，仍然保有一定的缔约权。殖民地国家同外国缔约权也很有限，通常只能对外缔结一些行政性质的协定。印度和菲律宾在取得独立前，同外国缔约的权利稍为广泛。国际组织在一定范围内也



具有缔结条约的能力。但是从主权国家是国际法的主体这一基本观点上看，国际组织是由多个主权国家通过多边公约所组成，国际组织的缔约权应认为是由参加该组织的各主权国家的缔约权所派生出来。

国际条约的内容是国家间公法关系中的权利和义务，即国家最高政权之间的关系。以私法关系为内容的文件，只是民法契约而不是国际条约。条约是国家间达成一致的结果，也就是说条约是把国家间一致达成的相互权利和义务用法律形式固定下来。所以，只有条约当事国有彼此一致的表示，才有条约形式的协议产生。一般而言，条约是用来记载一致而不是记载分歧的。

国际条约必须符合现代国际法的基本原则。国际条约的内容不得损害缔约国以外第三国的合法权益，也不得违反缔约国在此以前根据合法的国际条约所承担的义务。从马克思主义和现代国际法的基本原则的观点来看，条约有平等条约与不平等条约之分，我们坚决反对一切不平等条约。国家间缔结的平等条约，缔约国必须遵守。缔约国遵守条约义务的原则，已被公认为现代国际法的基本原则之一。遵守条约义务成为维护国际和平与稳定，发展国际合作的一项保证。

**国际条约的名称** 在外交实践中，国际条约有种种名称。虽然其具体名称不一，但是其在国际关系中对缔约国权利和义务的约束力则是同样的。

条约（treaty）：条约有广义和狭义两种含义。前文论述的条约都为广义的条约。狭义的条约专指称作条约的国际协议文件，通常用以记录缔约国之间最基本和最主要的政治、经济或其他方面所达成的协议，如和平条约、边界条约、友好条约、商务条约、航行条约、同盟条约和领事条约等。由于使用“条约”为名称的国际协议，须要经过许多程序，所以现在除对较为重要的事项所缔结的条约，特别是政治条约和限制性的多边条约外，较少使用这一名称了。有的领事条约也称作领事专约。




公约（convention）：在国际组织主持下或在国际会议上签订的多国之间专门规定专项内容并具有立法性质的条约。公约一般是多边的，由联合国系统组织通过政府间协议签订的多边公约日益增多，许多成为指导性国际法的依据，在国际事务中起很大作用，重要的有：《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》、《海洋法公约》，等等。

协定（agreement）：中文也称协议，同样有广义和狭义之分。广义的协议指任何国与国之间按国际法达成的协议或谅解，可以是口头的，也可以是书面的。任何形式的条约首先必须有协议，所以如没有广义的协议即不可能有任何形式的条约。但狭义的协议是条约的一种形式，中文一般称协定。它的重要性不如以条约为名称的协议文件，通常是政府间或行政部门间所签订的属于专门性问题的国际协议，它使用的范围较广，但有效期限一般较短。如两国间有关贸易、支付、文化合作、科技合作、民航、海运、渔业，以及使用国境河流、司法互助、卫生检疫等领域的协定。协定大都是双边的，但也有多边的协定。

议定书（protocol）：常作为一个主条约的附属文件，用以补充、说明、解释或修改主条约的规定。例如，参加1961—1962年讨论老挝问题的日内瓦会议的14国于1962年7月23日签署《关于老挝中立的宣言》的当天也签署了作为宣言补充《关于老挝中立的宣言的议定书》。有时，一项独立的条约亦称为议定书，如1925年在日内瓦签订的关于禁用有毒武器和细菌武器的议定书。

文件（act）：亦称决议书，通常指在国际会议上通过的规定一般国际法规则或解决一般国际问题的多边条约，如"总文件"（general act），如1928年《关于和平解决国际争斗总文件》。

联合宣言、声明或公报（joint declaration，statement 或 communique）：联合宣言、联合声明或联合公报在当今外交实践中都可以是双边或多边的条约形式。前面提到过的1962年7月23日由14国在日内瓦共同签署的《关于老挝中立的宣言》就是以宣言为名称



的多边条约的典型实例。1984年12月19日中国和英国签订的《中英关于香港问题的联合声明》是以联合声明为名称的双边条约的典型实例（联合声明的英文为 joint declaration）。中国和美国先后于1972年、1979年和1982年签署和发表的三个《中美联合公报》也是对两国有约束力，具有条约性质的双边协议文件。以联合宣言、声明或公报为名称的双边或多边文件也可以不具有条约的性质，而只是共同的政策声明。1954年6月间由中国总理周恩来分别同印度总理尼赫鲁和缅甸总理吴努共同发表的倡导和平共处五项原则的两个联合声明即是这类政策性声明的典型实例。

换文（exchange of notes）：为两国政府用以缔结条约的一种简易的方式。两国政府代表分别发出或交换的内容相同或相似的两个或几个文件，其中一方的文件载明对特定的事项作出约定，而另一方的文件以同样明确的文字就该事项作出承诺。这两方彼此发出或交换的文件构成条约。换文的特点是它不是单一的协议文件形式，而是由有关国家交换的文件共同组成。换文多在一国外长和另一国驻在该国的大使之间进行。他们之间通常以正式照会的形式进行换文。换文大多是双边的换文，有时也有多边的换文，构成多边条约。换文有时同另一主要条约相联系，作为该项条约的补充。如1954年4月29日中国和印度签订《中印关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》，同日，作为协定的补充，双方又以“换文”形式就撤退印度在中国西藏地方的武装卫队等问题达成了协议。在现代外交实践中，换文作为签订条约的一种方式，因其程序简易，自换文之日起即生效，一般不要先行批准，日益被广泛采用。

宪章（charter）、盟约（covenant）、规约（statute）：以这类名称命名的条约不多，但它们都有特殊的重要性，均为规定某一国际组织宗旨、任务、组织和活动程序章程的国际条约的名称，如《联合国宪章》、《国际联盟盟约》、《国际法院规约》等。

备忘录（memorandum）：备忘录这一外交通讯的形式愈来愈

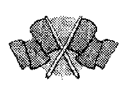
多地被用作条约的一种形式。当然，它的重要性和正式程度不如以条约和协定等为名称的条约。作为条约形式的备忘录有时称作谅解备忘录（memorandum of understanding），如中美两国正式建交前从1973年至1979年初曾互设联络处，两国于1973年4月14日签订了有关联络处外交特权和豁免的谅解备忘录。

此外，还有临时协定（modus Vivendi），指国家在签订正式条约前就特别事项签订的临时性的国际协议，也是一种条约的形式。

**国际条约的分类** 条约的分类迄今并没有统一固定的标准。按缔约方的多少，可分为双边条约和多边条约。双边条约是只限两方参加的条约，但每一缔约方可以只是一个主权国家，有时也可以包括几个主权国家。多边条约又分有限性多边条约和一般性多边条约。前者指数目有限的缔约方参加，只规定这些缔约方之间有利害关系的权利与义务的条约。后者指规定条约当事各方并与其他国家有公共利害关系的事项，按该项条约中有关条款或另外文书的规定，对其他国家开放的条约。

如按条约的内容分类，可分为“契约性条约”和“立法性条约”。前者系指缔约双方就当前双方关系或同双方有关的问题确认应承担的义务或所作的承诺，对双方具有约束力。后者则为缔约各方将来必须共同遵守的行为规则。立法性条约大多为多边条约。如《联合国宪章》、《维也纳外交关系公约》就是具有普通权威性的立法性条约。又按条约的内容尚可分政治、边界、军事、战争法规、经济、商务、文化、科技、农业、渔业、邮电、交通运输等类条约。政治性质的条约中又可分为同盟条约、和平条约、互助条约、互不侵犯条约、友好合作和中立条约等各种内容的条约。在经济性质的条约中，通商航海条约是最重要的一种。贸易协定、交货共同条件协定、换货和支付协定为商务条约，但亦有人将其归入经济条约。经济条约中尚有贷款协定、经济合作协定、经济援助协定等条约。

条约按有效期限分为永久性条约、临时性条约、无限期条约和



有限期条约。按缔约国能否予以扩大则分为开放性条约和非开放性条约。按缔结条约的程序分为缔结程序繁复的条约和缔结程序简易的条约。

**条约的缔结**　缔结条约的权利是主权国家的基本权利之一。《维也纳条约法公约》第6条规定："每一个国家皆有缔结条约之能力。"[23]缔结条约之谈判由国家间各自委派全权代表来进行，缔结条约的国家代表须出具全权证书。国家元首、政府首脑和外交部长代表国家缔结条约时，按国际惯例或本国法律，无须出具全权证书。使馆馆长代表本国与驻在国议定条约，国家派往国际会议或派驻国际组织的代表，在该会议或该组织内议定条约时，亦无须出具全权证书。[24]在缔结条约前各代表的全权证书应当经过审查，缔结双边条约则由双方互相校阅全权证书。多边条约则由缔约国代表组成全权证书委员会审查。

条约约文草案由各当事国全权代表进行相互协商。约文的确定，应以所有参加草拟约文国家之同意为前提。国际会议议定条约的约文应以出席及参加表决国家2/3多数同意为通过。除非这些国家以同样多数表决决定采取另外一种规则。[25]条约最后文本确定后，由各代表进行签署。对于约定签署后即可生效的条约，签署就是缔结条约的最终程序。需要经过批准的条约，则须按各自国内法要求的手续获得批准书加以交换（双边条约）或交存（多边条约）才发生效力。

**条约的形式**　条约通用书面形式，在外交史上也有个别的条约采取口头形式。如1955年9月12日，前苏联部长会议主席布尔加宁和前联邦德国总理阿登纳在莫斯科缔结了一个口头条约，约定在前苏联遣返其所扣留的德国战俘的条件下开始两国之间的外交关系。国际关系中的所谓"君子协定"是指国家领导人或外交官之间所达成的以善意为基础，在法律上却不能约束所代表的国家的口头协议或谅解（偶尔也有书面形式）。"君子协定"是表明当事人以其权能和影响使所达成的口头协议或谅解，在履行上得到道德上的某

种保证。

条约的书面形式通常由四部分组成：

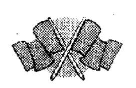
约名（title）：条约所使用的名称，如《联合国宪章》、《中苏友好同盟互助条约》、《关于老挝中立的宣言》等。

序言（preamble）：又称约首，说明缔约国签订条约的目的、原因、全权代表的头衔和姓名等。条约的序言对了解整个条约的精神和条约的具体条款有重要意义，对条约的解释也有其意义。其中常有缔约双方或各方“互相校阅全权证书，认为妥善否……”的内容。《联合国宪章》和《维也纳外交关系公约》都有较长的序言，它们本身即为重要文献。

本文（body 或 substantive articles）：又称约文，即条约的正文，它是条约的主要实质部分，一般都列为条和款，并加编号。条约的长度和重要性主要由这一部分决定。

最后条款和结尾（final clauses）：又称约尾。条约的本文之后为杂项的最后条款，在这里一般载明条约的适用范围、有效期限和生效时间，是否需要批准，以及在何时何地交换或存放批准书。如规定有效期限，则还应有如何延长和终止的有关规定。对于多边条约来说，则包括其他国家可否加入的规定。杂项条款之后是结尾，应载明签订本条约的时间、地点、用何种文字写成，各种文本具有同等效力，同样作准，以及全权代表签署以昭信守等内容。换文如前所述，不是单一文件，其形式自然同一般的条约形式不同。

**条约的认证**　条约约文通过认证来确定。条约的认证就是承认和证明条约约文为准定文本。近年来，在外交实践中对条约的认证方法有发展，国际会议通过条约约文以后，参加国代表并不签署，而是把它载入最后议定书中，由会议主席签署确定条约约文作为准定本。国际组织召开的国际会议往往以该组织决议的形式确定约文为准定本。因此 1969 年《维也纳条约法公约》第 10 条规定：“条约约文以下列方法确定为准定本：（甲）依约文所载或经参加草拟约文国家协议之程序；（乙）倘无此程序，由此等国家代表在条约



约文上，或在载有约文之会议藏事文件上签署，以作待核准之签署或草签。”[26]一国明确同意承认条约约束，可以通过签署、交换构成条约的文书，以及批准、接受、承认、加入或其他方式来表示。

**条约的签署**　是指缔约国的授权代表在条约约文上签署本人姓名的行为。缔结程序简易的国际条约，由双方或各方全权代表签署后，即表明各该当事国家接受条约的约束，具有使条约得以成立和生效的效果。缔结程序繁复的国际条约，签署后还须经过签署国家的批准，即接受或赞同等程序，方具有接受条约约束之同意的法律后果。但无论如何，条约之签署具有认证条约约文的作用。草签是指从事缔约活动的全权代表以其姓名的首字母签署。（中国人只签姓）草签仅有认证约文的效果，以后还须进行正式签署。条约签署日期，以日后正式签署的日期为准。按国际惯例，国家元首、政府首脑和外交部长之草签，一般被认为等同于完全签署。暂签是指事后要由本国政府予以确认为条件的签署。从条约法法理上说，这种确认并不是参加条约的最后意志的表示，只是对暂签的确认。

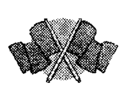
签署双边条约时，一国的全权代表在自己一方保存的条约文本上签于首位，在缔约对方所保存的文本上签于次位。签署多边条约时，除另有签署的程序规则的协议外，在当今的外交实践中通常按照缔约国英文国名第一个字母先后次序签署。

**条约的批准**　完成签署的条约或按条约本身的规定需要经过批准，或按有关国家的宪法规定需要经过批准。批准是指国家有权限的机关，通过对条约内容的审查，最终表示同意参加条约的意愿。由国家有权限的机关审议通过批准书，然后同另外的缔约国进行交换（双边条约）或交存（多边条约）。自然，如前所述，一些缔结程序简易的条约，无须经过国家有权限的机关批准。1969 年《维也纳条约法公约》，对须经批准的情况，列有下列四种情况：（甲）条约规定以批准方式表示同意；（乙）谈判国曾就批准的必要性达成协议；（丙）当事国代表已对条约作了须经批准之签署；（丁）当事国代表的全权证书说明其签署以批准为条件。[27]

**条约的加入、接受和赞同**　加入是指一国参加它原未签署的条约，而成为该业已成立的条约当事国之一的行为。嗣后可以加入的条约为开放性质条约，国际间建立国际组织或规定国际共同利益的多边条约，一般允许加入。开放性质的条约大都明确列有加入条款。加入的一方对业已存在的条约提出参加申请，由该条约的原有的当事国对申请进行考虑和同意，即完成加入手续，双边条约很少允许加入。希望加入条约的国家需向条约规定的交存加入书的政府提交一份正式加入书。如果该条约是在国际组织下起草的，则向该国际组织交存加入书。《维也纳外交关系公约》第 50 条规定，加入书送交联合国秘书长存放。第 51 条规定，公约于存放加入书第 30 日起对该加入国发生效力。有时加入的手续，是在业已成立的条约上补行签字。

第二次世界大战以后，一国同意承受某一条约的约束，又出现了接受、赞同等方式。1969 年《维也纳条约法公约》规定：一接受条约约束之同意，以接受或赞同方式表示者，其条件与批准者相同。实践中接受方式有两种：一、先不签字，只表示同意接受条约约束，类似传统方式的加入。二、先进行不具约束性的签字，日后再作出最终同意的表示，类似传统方式的批准。赞同的方式出现更晚，它所以在条约法上得到采用，是由于一些国家宪法条文使用“赞同”一词，如“条约必须得到议会的赞同”，而未用“批准”一词。现行条约法与惯例，把赞同认为是国家同意承受条约约束的最终的对外表示意志的行为，为批准或加入条约的一种方式。

**条约的保留**　一国在签署批准或加入条约时，可以明确表示虽然从整体上同意参加该项条约，但是反对或不赞同条约中某些条款，或对某些条款解释或适用须依据某些条件为前提，此即所谓对条约的保留。签订条约，特别是多边条约时，缔约国对条约提出某些保留并不罕见。所以，1969 年《维也纳条约法公约》规定：一国对其参加之条约有提出保留之权利，除非该项条约明文禁止保留，或者限定只许某些条款允许保留，而缔约国所说的保留不在其



中。保留、明确接受保留及反对保留，均必须用书面提出，并送交缔约国及有权成为条约当事国的其他国家。保留通常采取下列方法之一来加以实现。一、由本国代表签署条约时附上保留，或把保留正式写入会议记录或签署备忘录。二、将保留附于批准书并载入正式记录。三、对于多边条约交存批准时附加保留书面说明。除条约另有规定外，保留可以随时撤回，无须经业已接受保留国家的同意。

**条约的效力、生效、无效和失效**　有效成立的条约的法律约束力称为条约的效力。条约在国际法上约束作为当事国而参加的国家。缔约国必须诚实遵守其参加的条约；在条约的有效期间，要忠实地履行条约所规定的权利与义务。1969 年《维也纳条约法公约》规定："凡有效之条约对各当事国有拘束力，必须由各该国善意履行。"[28]除条约中有特别规定或用其他方法确认外，条约生效前所发生的行为或事实，条约对其没有约束力。条约的效力原则上适用于当事国全部领土。条约对未作为条约的当事国的第三国没有约束力。

条约生效的方式及日期，根据条约的规定或者根据谈判国间的协议。如果没有专门规定或协议，只要确定所有谈判缔约的国家都同意承受条约的约束，即行生效。一般说来条约的生效有以下几种情况：（一）从签字时起生效；（二）从批准或交换（交存）批准书起生效；（三）从条约中规定的时间起生效。条约需要批准（或接受、承认）时，在完成这种程序正式生效之前的适用，称为暂时适用。凡从签署之日起即行生效的条约，不发生暂时适用问题。

条约的无效指缔结条约时，因为并不具备国际法上规定的签约的必要条件，条约不能有效地成立。1969 年前，国际习惯法认为条约有效必须有下列条件：一、当事者具有缔结条约的能力；二、缔约的国家代表必须持有全权证书；三、条约的内容符合法律。1969 年制订的《维也纳条约法公约》列举了 8 种情形，可使条约无效，如条约的缔结明显地违背缔约国重要的具有基本性质的国内

法，或由于另一谈判国以欺诈、贿赂或以武力强迫而签订之条约，或与一般国际法规范相违背，等等。

条约以期限区分，可分为无期限、不定期限和定期限三种。"无期限"指如果不重订、代替或作废，则一直有效。"不定期限"指虽未规定具体期限，也并非一直有效，即规定在出现某种事态以前有效，否则即终止。"定期限"则规定具体有效期限。一般说来，政治性条约的期限较经济性的条约长。条约的有效期限，一般在条约中载明属以上第一种"无期限"的条约，如1945年《联合国宪章》、1961年《维也纳外交关系公约》和1961年《中国尼泊尔边界条约》，三者皆无期限也无终止规定，即条约将一直有效。属以上第二种"不定期限"的条约，如1980年《中国孟加拉国民用航空运输协定》和1973年《中国希腊海运协定》，这两个协定都没有期限，但缔约任何一方可在任何时候将终止协定的意图书面通知另一方，如对方同意即在一年后终止，否则协定将一直有效。属以上第三种"定期限"的条约，如1978年《中国日本和平友好条约》，期限为10年，缔约任何一方在最初10年期满时或在其后任何时候要终止条约，可在一年以前书面通知另一方，否则条约继续有效；又如1979年《中美贸易关系协定》，规定期限为3年，缔约任何一方如未在有效期满前至少30天将终止本协定的意图通知对方，则协定有效期再延长3年，此后仍可依此法延长。有关条约期限的规定不论属哪一种都必须十分明确，以免日后引起争端。

条约有期限问题，自然也就有终止问题。以上的举例就既涉及期限，又涉及终止。条约本身规定了有效期限和终止条件时，条约按着这种规定自然终止。双边条约可规定在一定条件下，由当事国一方提出终止条约，也即可以按规定行使废除权。多边条约不规定废除权，一般只是规定当事国可以退出条约，条约只对退出的国家丧失效力。即使条约中没有终止的规定，如果全体当事国重新达成协议，也可以终止条约。

在某些情况下，并非根据条约规定或当事国协议，条约亦可能



被终止。《维也纳条约法公约》规定了如下情况也可能终止条约：一、条约当事国不复存在；二、条约当事国间发生战争；三、事实上条约不能履行；四、发生意外致使条约不可能履行，如条约主要标的物永久消灭或破坏，例如岛屿的沉没；五、违反条约的重大义务；六、条约缔结时存在的情况基本已改变；七、一种新的国际法强制规范成立，现存条约与此项强制规范抵触，因而使条约失效而终止。

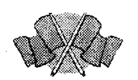
**条约的解释** 指明确条约的真正用意、内容以及适用条件。条约的解释权首先属于缔约国。缔约国在解释条约方面出现分歧时，经过相互同意，可以求助于国际法院或仲裁法院给予解释。至于条约的解释应当根据什么基本原则，迄今还没有公认的标准。一般说来，当事国首先应当正确地探求条约中所使用的措词的意义。第二，应更进一步从条约文字内容上下文的逻辑关系和文法规则、从整个条约的宗旨和缔约国缔约的意图上加以研究考虑，不能单纯地咬文嚼字和割裂地断章取义，歪曲条约原来的真正含义。第三，条约也是国际关系发展中具体历史条件的产物，解释条约时，也可以根据该条约签订时的具体历史背景和历史因素来加以分析。第四，遇有疑问时，应按缔约国所负的义务的最低限度作出解释，并且不允许损害缔约国的独立自主。在解释过程中，也许只使用了某一种方法，便已经达到了目的，但亦应对其他种方法给予注意，求得正确的解释。有关当事国对解释达成协议后，可以形成诸如议定书、换文或宣言等书面文件，作为所解释的条约的有机组成部分。

**条约的登记** 国家把缔结的条约交给国际组织，以便公开发表，称为条约的登记。两次大战中间时期，根据《国际联盟盟约》的规定，国际间签订的条约均应向国际联盟登记。第二次世界大战结束后，国际条约的登记事宜由联合国秘书处负责。《联合国宪章》第 102 条规定：联合国任何会员国所缔结的一切条约及协定，在该组织秘书处登记，并由秘书处公布。凡未按上述规定登记的条约或国际协定，不得向联合国任何机关援引。条约登记的功用在于公开

证明该条约的存在，起到公开有关条约的信息作用。

**注释：**

① 〔苏〕科热夫尼科夫主编：《国际法》，商务印书馆 1985 年版，第294 页。
② 〔苏〕柯罗文：《国际法》，世界知识出版社 1959 年版，第 332 页。
③ 翦伯赞等编：《中外历史年表》，三联书店 1957 年版，第 34 页。
④ 〔苏〕波将金等编：《外交史》第一卷，三联书店 1979 年版，第 264 页。
⑤ 〔日〕松原一雄：《外交及外交史研究》，丸善株式会社 1927 年版，第 152 页。
⑥ 同⑤，第 409 页。
⑦ 《国际条约集》（1648—1871），世界知识出版社 1984 年版，第 100—121 页。
⑧ 〔美〕陈世材：《国际组织——联合国体系的研究》，中国友谊出版公司 1986 年版，第15 页。
⑨ 《二十世纪国际会议程序规则文件选辑》，法律出版社 1957 年版，第 41 页。
⑩ 〔英〕费尔萨姆：《外交手册》，中国对外翻译出版公司 1984 版，第 130 页。
⑪ 同⑩，第 90 页。
⑫ 童一秋主编《最新外事工作管理百科全书》，吉林音像出版社 2003 年版，1314—1315 页。
⑬ 同⑧，第 57 页。
⑭ 如联合国成立时，印度、菲律宾、叙利亚和黎巴嫩当时尚未独立，但已被吸收为会员国。前苏联的乌克兰和白俄罗斯两个加盟共和国当时虽不是真正的主权国家，也成为联合国的成员国。
⑮ 〔日〕高野雄一：《国际组织法》，东京有斐阁 1961 年版，第 25 页。
⑯ 日本国际法学会编：《国际法辞典》，第 547 页。
⑰ 1919 年巴黎和会上，中国虽因抗议对德和约中有关中国山东问题条款侵犯中国主权和领土完整，因而未在该约上签字，但中国在对奥和约上签字，故加入国联，并为创始会员国之一。
⑱ 我国最近始同意参加托管理事会的工作。
⑲ Johan Kaugmaun：《United Nations Decision Making》，P141.



⑳ 〔日〕渡部茂己:《国际机构の機能と组織》, 国际书院 1997 年版, 第 252 页, 39—68 页。

㉑ 王铁崖、田如萱编:《国际法资料选编》, 法律出版社 1982 年版, 第 700—701 页。

㉒ 李浩培著:《条约法概论》, 法律出版社 1987 年版, 第 4 页。

㉓ 同⑲, 第 701 页。

㉔ 同⑲, 第 701 至 702 页。

㉕ 同⑲, 第 702 页。

㉖ 同⑲, 第 702 页。

㉗ 同⑲, 第 703 页。

㉘ 同⑲, 第 708 页。

# 第九章

# 外交业务与技术

## 一、外交实践中的礼仪

**国与国之间从来注意“以礼相待”**　“礼”是一个古汉词，本谓敬神，后引申为表示敬意，以及为表敬意而隆重举行的仪式。在奴隶社会和封建社会中，礼又引申为泛指贵族等级制的社会规范和道德规范。周公为周朝制定的种种制度就叫周礼；儒家经典之一的《礼记》更是秦汉以前各种礼仪论著的选集。所以，中国自古以来就看重礼，素称“礼仪之邦”。“礼”在英语是“etiquette”，意为上流社会中行为规范的法则，或指宫廷礼仪和官方生活中的公认准则。这些解释同古汉语“礼”十分接近，所以在外国也是自古以来就看重礼。礼是文明发展的必然产物。随着国际交往的发生和发展又产生国与国之间的礼。国与国之间的冲突和争斗不息，但自古以来国与国之间无论中外也都注重“以礼相待”，即使发生冲突，也常是“先礼而后兵”。我们今天时常使用的“外宾”一词就古已有之。唐朝诗人元稹在他写的《何满子歌》中写道：“古者诸侯飨外宾，《鹿鸣》三奏陈圭瓒。”《鹿鸣》是诗经《小雅》篇名，为古代宴嘉宾时所奏乐曲，圭瓒是玉器。从中可以看到中国古代接待外宾时以礼相待的隆重。

礼在各国形成过程中都曾有两个特性：等级性和民族性。中国古时的叩头礼就是集二性于一体的一种礼。在国与国之间的交往中，礼的这两个特性必然要互相撞击，互相渗透，有时还发生冲



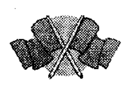
突。在以“强凌弱、众暴寡”为主导的国际关系中，一般总是强者企图以自己的礼强加于弱者。历史上，中国周围的一些国家曾对中国“俯首称臣”、“进贡”；而欧洲的罗马教皇也曾将欧洲的君主国分为三等，给予不同的礼遇。夜郎自大的清帝国还曾要求西方国家的使节向皇帝行“叩头”礼而遭到拒绝。当然，礼也是文化的重要组成部分。随着各国的文化交流，礼也在交流。“入境问俗”，“入境随俗”，俗就包括了礼。日本和朝鲜的许多礼即来自古代中国，特别是唐代；而在中国通行的握手礼和军人的举手礼又来自西方。随着时间的推移，今天在国际交往中奉行的各种礼，已形成一系列国际通行的惯例。这同在国际关系中遵循的各种准则、规则和惯例一样，也多是先在欧洲特别是 18 世纪前后的欧洲形成和实行，然后随着欧洲强国在全世界的扩张而推广到其他国家的，中国也不例外。应该指出的是，当今在国际交往中的礼同样是以主权平等为指导准则的，所以礼的等级性，即不平等性已经基本消失。各国的礼虽然都遵守已形成的国际惯例，但仍在不同程度上保持着各自的民族特性。譬如印度和巴基斯坦在欢迎客人时献“花环”，缅甸和柬埔寨等佛教国对客人行合十礼，等等。如前所述，礼是文明发展的产物，所以礼在一定程度上反映一个国家的文明、文化和社会风尚。

**礼在外交实践中的重要性**　“礼”在外交实践中可以组成三个常用的概念：礼仪、礼节和礼宾。礼宾更带官方性质，尤指外交交往和国家典礼中合乎礼仪的程序，不同地位和职衔官员的位次，以及对这些礼仪的指导和安排。所以礼宾是一项外交职能。世界各国的外交部一般都专设礼宾司，一些王室或元首府还专设典礼局或典礼官，专司礼宾之职。在访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织以及常驻使节的活动等各种外交公务中都包含礼宾，其中每个环节都离不开一个礼字。即使是言辞激烈的抗议照会，也要以“致意”开始，以“顺致崇高的敬意”结尾。所以各国外交部门都非常注意外交人员的礼宾修养和培训。

礼仪在外交实践中是为实施本国的对外政策服务的，所以具有高度的政治性，是直接体现外交政策的一个重要方面。正常的礼仪是维系国与国之间的正常关系所必不可少的，而在必要时又可以有意识地通过掌握礼的“冷”或“热”来反映一国对另一国的政策和态度。所以，礼的“冷”或“热”常是反映国与国之间关系的寒暑表。

譬如，握手是人与人见面时最常见的礼节，也是外交交往中最常用的礼节，但它却可以尖锐而微妙地反映国与国之间的关系。1954 年在有中国和美国参加的第一次日内瓦会议期间，美国代表团团长国务卿杜勒斯曾下令美国代表团人员在见到以中国总理兼外长周恩来为首的中国代表团人员时不得交谈和握手，反映了以杜勒斯为代表的当时美国当政者敌视新中国的政策。1972 年 2 月，美国总统尼克松访问中国。他在途中事先决定，在下机见到周恩来时一定要由自己先伸出手握手，以表示美国对当年杜勒斯失礼的歉意，同时也把这作为自己踏上中国领土后的第一个友好行动。1979 年 1 月中美两国正式建交，当时担任中国副总理的邓小平应邀访美。他在欢迎仪式上同美国总统卡特握手后意味深长地说：“这是两个民族的握手。”这些环绕握手礼所发生的历史故事非常生动地展示了礼在外交实践中的重要性和敏感性。

除了由于疏忽而造成礼的过冷或过热外，礼宾上的冷遇或破格总是体现了一国对另一国的政策。政治家和外交家对此都极为敏感。但是，对于别人的一般失礼行为，特别是由于疏忽而造成的失礼，政治家和外交家一般也以国家利益为重，表现出政治家风度，不一定过分计较，免得伤害国家关系——除非作出相应的反应是政策需要。否则，正如英国外交学者萨道义所说：“要使自己显得愚蠢，有效的办法是在位次和礼仪问题上大吵大闹。”[①] 所以，外交实践中的礼无论对于接待一方或被接待一方在分寸掌握上都存在着高度的政策性。例如，1963 年 11 月阿尔及利亚举行独立后第一个国庆大典，邀请各国派代表团参加，并要求团长都为副部长级，以便



在接待时容易平衡。中国政府决定派出以国防部副部长许光达为团长的代表团。这一人选符合阿方要求，但许光达是大将，地位又高于一般副部长，表示了中方的重视。又如，在第一次日内瓦会议上，杜勒斯参加开幕式后不久即离去，美国代表团由比德尔·史密斯负责。周恩来发现他同杜勒斯态度不尽一致，即决定主动与之接触。史密斯虽不敢公开违背杜勒斯不准握手的禁令，但仍以胳膊轻碰一下周恩来表示致意，并乘机交谈起来。他不仅向中国人民致意，还赞扬周恩来的外交修养。周恩来的行动表明了他本人的政治家风度，也体现了中国并不敌视美国人民的政策，而且在事实上打破了杜勒斯的禁令，证实了当时美国政界内部也并非铁板一块。

周恩来曾说，外交工作是高度政治性的工作，也是高度事务性的工作。礼宾工作就非常明显地体现了这一特性。

**礼仪的常见形式**　外交实践中的礼通过多种形式得到体现，如迎送、会见、不同形式的宴请、不同形式的招待会和晚会、为不同目的举行的仪式、庆贺、慰问、吊唁以至日常交往、见面和谈话时的称呼、礼节和服饰，等等。为了适应日益频繁的国际交往，国际礼仪的形式正在不同程度地进行变革，一般的趋势是“逐步简化，更加灵活，更加注意实效”。②

(1) 迎送。只要有国际交往就必然有迎来送往，而迎送的规格需视情况而定。对进行正式访问的外国国家元首和政府首脑按国际惯例需要举行正式的欢迎仪式，包括奏两国国歌、检阅仪仗队、鸣放礼炮（元首 21 响，政府首脑 19 响）、讲话、群众欢迎，等等。许多国家还形成带有各国特点的较为固定的做法。譬如中国现在的做法是派出部长级的陪同团团长至机场或车站迎接，同日或次日在人民大会堂东门外广场或东门内大厅由主席或总理主持正式欢迎仪式。美国的做法是在白宫南草坪由总统主持欢迎仪式。对于其他级别的来访者都应组织规格相当的迎送。出席国际会议的代表主要由东道国组织迎送；参加国际组织常会的代表，如出席联合国大会的代表，由有关国际组织的礼宾部门安排迎送；常驻使节的到任和离

任，接受国礼宾部门一般也要安排迎送。在正常的迎送规格基础上，各国还常根据当时的特定情况和两国关系有所调整和变通。1972年尼克松以美国总统身份访华，当时中美尚无外交关系，但在机场举行的欢迎仪式由中国总理周恩来主持，悬挂两国国旗，奏两国国歌和检阅仪仗队，完全符合接待外国元首和国家政府首脑的礼仪，只是没有当时中国一般欢迎国宾时组织的群众欢迎场面，也没有通知各国驻华使馆，以示区别。1979年邓小平访美，当时两国刚刚实现关系正常化，又由于邓小平的特殊地位，美方由总统卡特亲自在白宫南草坪主持欢迎仪式，这是一种破格。又如，1965年周恩来应邀赴印度尼西亚参加纪念万隆会议10周年活动，在比他后到的朝鲜民主主义人民共和国主席金日成、柬埔寨国家元首西哈努克抵达雅加达时周恩来本人作为客人也赴机场迎接，以表示对他们的尊敬和友好。

迎来，为来访者留下第一个印象；送往，为来访者留下最后一个印象。先冷后热，或先热后冷，或保持恒温，都反映双方之间的关系和东道国的态度。所以，迎送在礼仪上占有特殊地位。

（2）会见。会见可以包括接见（身份高的会见身份低的或相同身份的）、拜会（身份低的会见身份高的或相同身份的）和回拜（接见和拜会后的回访）。会见主要指礼节性的，属礼宾范畴。它不同于正式的政治或业务会谈，也不同于就某一问题进行交涉的会谈。但会见可以涉及政治性和业务性的问题，会谈和交涉也包含礼宾，它们之间既有区别又有共性。在当代的外交实践中，会见，特别是国家领导人的会见已愈来愈广泛和频繁。他们不仅会见外国政界人士，也会见民间人士，从而使会见成为领导人执行国家对外政策的一种非常灵活、方便和有效的方式和渠道。1971年美国乒乓球队应邀访华，随后我国乒乓球队应邀访美。周恩来和尼克松分别接见对方的球队。他们的谈话内容非常随便，很少涉及政治，但却成为举世瞩目的政治新闻。尼克松1972年访华，抵达北京后一小时毛泽东就会见了他，然后周恩来才同他多次正式会谈。毛泽东关



于三个世界的战略思想，邓小平关于“一国两制”和世界面临和平与发展两大主题的思想，都是先通过会见外国客人提出，然后才向外界发表的。所以会见这一礼宾活动所具有的政治意义和分量已变得愈来愈重。

东道国对来访者，从礼节和两国关系考虑，一般都根据对方的身份、来访目的和愿望安排相应的领导人和部门负责人会见。外国常驻使节到任和离任时也是如此。国家领导人也常应来访者的要求，酌情决定是否接见。1964 年，毛泽东接受阿尔及利亚大使在离任前热切希望会见的要求，在北戴河会见了阿尔及利亚大使，即为一例。在国际会议上，譬如联大开会期间，会见更是各国代表展开多边外交的重要手段。这也正是联合国组织的重要功能之一。1993 年秋，江泽民和美国总统克林顿在西雅图举行的正式会晤实际上是两位领导人利用出席亚太地区经济合作会议的空隙而安排的一次会见。

(3) 宴请。宴请可以包括国宴、正式宴会、工作进餐、冷餐会(自助餐)、酒会、茶会、便宴、家宴等多种形式，各有其特殊的作用。

国宴是国家元首或政府首脑为国家的庆典或为外国元首、政府首脑来访而举行的正式宴会，规格最高。国宴一般在国家最富有象征意义或最豪华的地点举行。如中国在人民大会堂，美国在白宫，前苏联和现俄罗斯在克里姆林宫举行。宴会厅可悬挂国旗，席间可演奏国歌和音乐，致祝酒辞等。国宴一般按宾主身份排位就座，需有讲究的请柬、菜单和座位卡，甚至在请柬上注明服饰要求（如未注明也应穿礼服，或民族服饰）。为了节约开支和便于出席人员互相交谈，也有以冷餐会甚至酒会形式取代宴会形式的，还可以采用混合形式的，即先举行规模较大的酒会，继之以规模较小排席次的宴会。形式虽异，但因都由国家元首或政府首脑主持，所以都是国家级的宴请。

正式宴会的安排大体同国宴一样，只是不挂国旗，不奏国歌。

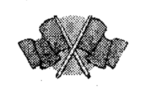
主人和主宾可以是国家最高领导人，也可以双方职位较低，或一方职位较低的。接受国领导人宴请外国大使或某国大使宴请接受国最高领导人就属后一类。

工作进餐是主宾双方利用进餐时间商谈工作或进行会谈的一种宴请方式，早餐、午餐、晚餐都可利用。这种宴请也可以是非常正式的。1965 年 4 月周恩来访问埃及，只停留一天，埃及总统纳赛尔在总统府为周恩来举行正式宴会，席间即开始会谈。1979 年邓小平访美，日程很紧，国务卿万斯没有时间举行专门的宴会，只安排了工作午宴，这也是总统卡特举行的国宴以外的一次正式宴请。所以同是工作进餐，形式可以不同。

便宴和家宴一般在形式上较随便，是在国际交往中常用的宴请形式。它是政治家和外交家广结善缘、互相了解、交换看法、探听情况以至达成重要谅解的非常有利的方式和理想的场所。英国政治家艾登在他的回忆录中，对他和周恩来在 1954 年第一次日内瓦会议期间通过互相宴请增进了解、以至互相摸底的情况有生动的描述。中英互派代办的协议就是在宴请中达成的。

冷餐会的特点是不排席次，客人自己取食，所以也称自助餐，但也可为主要客人设专座。冷餐会提供的食物不一定都是冷的，中国举行的冷餐会一般都有热食。冷餐会可以是非常正式的宴请。

酒会也称鸡尾酒会，是比冷餐会更为自由的宴请形式；时间可在中午、下午或晚上，请柬上标明酒会持续时间，客人可在这一时间内随时到达或离席。没有特殊理由客人一般不宜迟到或过早离席。酒会上只由服务员流动供应酒水和食物，食物可多可少，但不是正餐。它的优点是可以充分利用空间和时间，多请客人，为主客双方提供广泛接触和自由交谈的场所，所以是非常灵活实用的形式，是政治家和外交家的“用武之地”。酒会尽管灵活随便，但如前所述可用于非常正式的场合。许多国家庆祝国庆时只举行酒会，中国近年也如此。1988 年东南亚国家联盟就柬埔寨问题在印度尼西亚以鸡尾酒会的名义邀请柬埔寨四方和越南进行会晤，这实际上



是一次国际会议。这更是对鸡尾酒会方式的新运用。

茶会是更为简便的宴请方式，只招待茶水和点心之类，一般在下午 4 时或上午 10 时举行。

1979 年邓小平访美在华盛顿停留的三天期间，卡特举行国宴、万斯举行工作午宴、参议院外交委员会举行午餐会、众议院国际关系委员会举行茶会、内阁成员共进早餐、美中友协举行招待会、卡特夫人设便宴招待邓小平夫人，最后邓小平本人举行答谢招待会——这一系列不同形式和规格的频繁宴请可以说明宴请的功用。

(4) 文体招待会。不同形式的文艺和体育表演或招待会（包括电影招待会）也是礼宾活动的重要形式。这对客人来说是艺术享受和娱乐活动，对主人来说则可以宣传和介绍本国文化、艺术和体育事业的成就，同时也是相互联络友情和增进了解的有效手段。

观看正式文艺演出是很隆重的活动，一般在庄重的场所举行，服饰需同出席正式宴会一样要求，陪同规格也较高。邓小平 1979 年访美即由卡特亲自陪同观看在肯尼迪中心举行的文艺演出，并在印好的正式日程中特别标出。文艺表演或放映电影也可同宴请结合在一起举行，譬如边宴请边有艺术家演出，或在宴请后举行演出或放映电影。国宴或招待会上的席间乐其实也是一种文艺演出，一般都精心安排，客人出于礼貌也需向艺术家专门致谢。

文艺演出和放映电影的内容具有很强的政策性，不能随意安排。周恩来生前对于重要的涉外文艺演出都亲自过问。1972 年美国总统尼克松和日本首相田中角荣访华，对在欢迎宴会上演奏的席间乐，周恩来就曾亲自挑选，包括美日两国的民族乐曲。田中角荣在宴会上发现席间乐中有他家乡的乐曲，顿时万分感动。尼克松对席间乐中的美国乐曲反应也很强烈。他在祝酒词中说："还要赞扬那些给我们演奏这样美好音乐的人。我在外国从来没有听到过演得这样好的美国音乐。"③一次，一位友好邻邦的领导人访问中国，周恩来在审查为这位领导人举行的专场文艺演出的节目时，发现其中有描述中国唐代对这一邻邦进行"征讨"的京剧，十分震怒，严厉

批评了有关负责人，并及时取消了这一节目。

友好国家的政府官员和外交官还可举行联欢会和舞会。这种联欢由参加者自己表演节目，所以气氛亲切热烈。1965 年 4 月亚非各国在印尼举行纪念万隆会议 10 周年活动，在 21 日的告别会上印度尼西亚总统苏加诺亲自主持联欢，邀各国代表表演节目，周恩来也应邀唱歌。

国家领导人出访，有时还同时派出文艺团体去访问国演出，同领导人的活动相呼应，如由主客双方共同出席首场演出，或在举行答谢宴会以后继而安排本国艺术家的演出，等等。

(5) 参观游览。为外国客人或使节组织参观游览也属礼宾范畴，其作用同组织文艺演出相似。参观游览，除本国的名胜古迹以外，还可包括工业、农业、文化、科技直至军事等各种项目，需要根据接待对象的特点和要求来安排，所以具有更强的针对性和政策性。除工作访问以外，参观游览一般占正式和友好访问日程的相当大的比重，为主客双方所重视。中国自实行开放政策以来，对外国客人和使节可以开放的地区和项目愈来愈多。中国去国外访问的领导人和常驻国外的使节也视参观游览为了解和学习对方的重要途径。美国总统里根夫妇 1984 年访华时曾参观游览北京的长城、动物园熊猫馆、天坛、西安的秦兵马俑和农贸市场、上海的复旦大学、中美合资公司、虹桥乡、玉佛寺和少年宫等地。邓小平 1979 年访美时曾参观福特汽车公司、宇航局、波音飞机公司、粮食仓库、工学院等地。

有些国家的外交部还为外国使节组织狩猎，这也可归于这一类礼宾活动。

(6) 庆贺、吊唁、慰问。每个国家在遇到重大节庆日或国丧时，都要以各自的方式举行庆祝或治丧活动，而同这个国家有外交关系或友好关系的世界各国，按国际惯例又都应以不同方式表示庆贺或吊唁。

国庆日一般为各国视为最重大的节日。每逢国庆日各国要在首

都举行不同规模的典礼和招待会，驻外使、领馆也要举行庆祝活动(一般为招待会)。不少国家还广请各国代表团参加庆典。但这种庆祝活动的规模也是渐趋简化。中国建国初期每逢国庆都需在9月30日晚举行盛大国宴，10月1日上午在天安门广场举行阅兵式、群众集会和游行，晚上又在广场举行群众联欢和放礼花。这些活动都邀请各国驻华使节和访华外宾参加。以后先取消阅兵，继而又取消群众集会、游行和集中联欢，代之以分散的游园会，盛大国宴也改为招待会。

国丧是指国家领导人逝世后需由国家举行的治丧活动。各国治丧的规模也不尽相同，有的国家接待各国派出的代表或代表团参加葬礼或追悼仪式。中国的国丧一般不接待外国代表团。每逢国丧，治丧国的驻外使、领馆一般也在馆内设灵堂，以接受驻在国各界人士的悼念。

按国际惯例，对有外交关系或友好关系的他国国庆或国丧，如对方邀请都应按对方愿望派出适当的代表或代表团参加庆典或葬礼。由于国丧哀悼的常是国家最高领导人，甚至是国际上享有声誉的政治家，所以各国特别是有特殊友好关系的国家，或出于特殊的政治考虑，常派出高级代表，如本国元首、政府首脑或外交部长参加葬礼。

无论是一国的国庆或国丧，各建交国都应按惯例发出贺电或唁电，不作表示是一种失礼行为。当然，以谁的名义发贺电或唁电，以及贺电或唁电的内容则视国与国之间的关系来定。1976年9月9日毛泽东逝世，不少国家的领导人于当天即发来感情深切的唁电，表现了对毛泽东和中国人民的深厚感情。

外国新领导人当选或就任、友好国家的建交日、重要条约缔结日以及重大国际会议的召开等，按国际惯例或对等原则有关国家也需致电祝贺。

建交国或友好国家遭到重大自然灾害（如严重地震等）或国家领导人遇到突然事件（如遇刺受伤等），按惯例应以不同方式表示

慰问，如发慰问电或慰问信等。1996年11月俄国总统叶利钦接受心脏手术成功，中国国家主席江泽民和不少国家的领导人即发电表示祝贺和慰问。

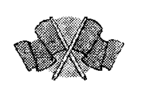
**为不同目的举行的仪式** 前面已提到几种在外交礼宾活动中举行的仪式，如迎送、国庆、国丧等。除此之外，常见的仪式还有签字仪式、开幕式、授勋仪式以及谒陵等。

签字仪式可以是双边的，也可以是多边的。重要的双边条约或协定的签字常在缔约国一方领导人出访另一方时举行签字仪式，有的由领导人直接签字，有的在双方领导人出席的情况下由全权代表签字。如中国缅甸边界条约就是缅甸国务委员会主席奈温1960年10月访华时，由中国国家主席刘少奇和奈温签字的；而1950年缔结的《中苏友好同盟互助条约》则是在毛泽东访苏时在毛泽东和斯大林的出席下由双方全权代表签字。签字仪式程序一般较简单，但都十分隆重。重要的联合声明或公报也需举行签字仪式，如1984年12月19日在北京由中国和英国两国政府首脑签署的关于香港问题的联合声明。

开幕式可以为国际会议所采用，也可以是为展览会、国际博览会和文艺演出等举行的。开幕式一般需发表祝贺性讲话；展览会或博览会开幕常需剪彩；开幕式后还常举行招待会。

一些国家常对友好国家的领导人或对该国有特殊关系的人士授予本国各级勋章，这就需要举行授勋仪式。朝鲜民主主义人民共和国主席金日成就曾多次向中国前志愿军指挥员授勋。一些国家著名的高等学府为了表示对某国领导人的友好和尊敬常授予荣誉学位；这也要举行仪式。邓小平1979年1月访美时，美国费城天普大学就曾在林肯纪念堂授予他荣誉法律博士学位。

许多国家建有对国家具有象征意义的纪念堂、纪念碑和陵墓。如中国的毛主席纪念堂、人民英雄纪念碑，前苏联的列宁墓，美国的华盛顿纪念碑、林肯纪念堂，印度的甘地墓，缅甸的昂山墓等。在外国领导人访问这些国家时，谒纪念碑、谒陵常是一项重要的礼



仪活动，因为这象征外国客人对东道国整个国家和民族的敬意。较复杂的仪式需要安排仪仗队和军乐队，较简单的即为献花圈默哀，但都气氛肃穆，并有高级官员陪同。

**日常交往中的礼节** 在日常外交交往中有许多需要注意的礼节，如怎样打招呼，怎样称呼对方，怎样引见，怎样自我介绍，怎样告别，怎样交际应酬，怎样约会和赴约，怎样进餐，怎样穿着，怎样注意仪表等，都应熟练掌握，而切不可以为是繁文缛节就掉以轻心，从而造成失礼或贻笑大方。当然，谨小慎微和过于拘泥，也不是外交家应有的风度。所以，恰当地掌握一个礼字不仅是技术，也是一种艺术。中国有几句成语可以用来作为掌握礼的分寸："彬彬有礼"、"落落大方"、"不卑不亢"、"潇洒自如"。

此外，如前面已提到的，在日常交往中，包括称呼、礼节和衣着等，各民族都有自己的特点。譬如"吴"是缅甸使用的尊称（英语为"U"），如吴丹、吴努等，所以用"吴"就不必再加其他尊称。与此同时，外交家虽是国家的代表，但又是有个性的人。所以，在符合外交礼仪的前提下，在外交交往中表现出一定的个性：或豪爽健谈，或含蓄寡言，或幽默飘逸，或沉着稳重，如此等等，应是允许的，而且是必要的。古今中外杰出的外交家都是知礼的，又都是有个性的。

中国的礼宾工作，自 1949 年建国以来，在周恩来总理的亲自领导和关怀下，形成了符合中国国情和具有民族特点的礼宾风格。从 20 世纪 70 年代开始，由于中国在联合国的合法权利得到恢复以及建交国家的大幅度增长，更由于近年来奉行对外开放政策，中国的礼宾工作也进行了相应的调整和改革，主要是更重礼仪而不重排场，更讲究实效而不事铺张。

## 二、外交文书的形式、格式和用途

外交文书指的是外交通信所使用的各种形式的文书。它是国际交往所必不可少的工具。由于它总是涉及国与国之间的关系，它的严肃性和重要性是不言而喻的。中国现在所使用的外交文书，就其形式和格式来说，同国际通用的外交文书是相通的。这种形式和格式的外交文书是在近代以欧洲为中心的国际交往中逐渐形成、发展和定型的。随着中国近代国际交往的增多，中国的外交文书也逐步采用了国际通用的形式和格式。新中国成立后，这种形式和格式又进一步完善和统一化，并有了中国的特点，不仅使用中文起草的外交文书有了一套完整的形式和格式，也为译成外语的文书规定了较统一的格式。

在作为外交通信的文书中，最常用的形式是照会。照会又分两种：正式照会和普通照会，其次是备忘录，再其次是外交函件。外交函件也分两种：正式外交函件和外交便函。随着无线电讯的出现，外交通信又增加了外交电报。以上各种外交文书的形式在各国大致是一样的。虽然外交文书没有为各国普遍接受的统一规则，各国之间也不尽相同，但都大同小异。不同形式的文书各有自己的特殊用途，可以被用来处理各种复杂的外交事务。同时，外交文书的形式和格式不仅仅是形式和格式的问题，还反映国家间的关系，必须体现对等原则，实行中国古语所说的“礼尚往来”。外交文书之所以需要采用国际通用的较为统一的形式和格式正是为了能更好地实现以上目的。不仅如此，文书形式和格式的运用还能相应地反映国家之间关系的变化和冷热。所以，对外交文书的形式和格式不可等闲视之。

**正式照会**　这是外交文书中最正式和最严肃的形式，它的格式也最严格。它使用第一人称，用于国家领导人、外交部长、使馆馆长等高级领导人和高级外交官之间的通信来往。正式照会需由发文



人本人签字，但毋需盖公章。它只用于处理涉及重要的外交事务和重要的外交礼节的事宜。例如，通知一国发生的重大事件，如政治制度或国家领导人的变更；通知建交、断交或复交；就重大问题进行交涉，如条约的签订或修改，国际会议的召开；履行重要的外交礼仪，如转交国家领导人信件，表示祝贺和哀悼，等等。有时为了强调某一事务的重要性。也可有意识地使用正式照会。在大使馆建馆和大使任职期间需使用正式照会的场合有：派遣国为向接受国介绍筹建大使馆的临时代办由派遣国外长致接受国外长的正式照会；新大使致同驻一国的各国大使的就任通知，以及离职大使致接受国外交部的通知都使用正式照会。大使的临时离任和返任，按国际惯例一般也要通知其他国家的使节。以往这类通知都用正式照会，现在由于外交礼节的简化，可以用普通照会以至口头通知替代。但新大使的就任通知仍需用大使本人签字的正式照会以示庄重。与此相适应，凡收到就任通知的使节也应以正式照会答复，做到对等和礼尚往来。总之，使用正式照会这一文书形式是很严肃的事，该用则必须用，不该用则不用，必须按照国际惯例、当事国情况和对等原则等各种因素来决定。

正式照会的称呼也有严格的规定，如对大使和外交部长（包括副部长）称阁下，对临时代办称先生。在以同志互称的社会主义国家之间在文书中也互称同志而不称阁下和先生。中国同前苏联和东欧的某些原社会主义国家曾因相互关系的变化而在外交文书中变化称呼，或在文书中既不称同志也不称先生或阁下，而只以对方的职务称呼。这种反映在文书格式——称呼上的微妙变化正好反映了国与国之间关系的微妙变化。

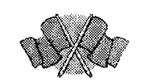
正式照会的结尾是很正规的致敬语。英语一般是："I avail myself of this opportunity to express（或 renew）to Your Excellency the assurances of my highest consideration." 中译文本应为："我乘此机会向阁下表示（或重申）最崇高的敬意。"现在统一使用的格式已简化为"顺致最崇高的敬意"。但在译成外语时仍应使用译语所

沿用的完整格式，否则也会引起误解。致敬语中的“最崇高的”用于对大使、部长或更高的领导人之间，如果是公使、代办或司长一级，只需用“崇高”即可。

**正式外交函件** 它同正式照会的格式相似，但带有更强的个人性质，可以表达更强的亲切感甚至亲密感。正式照会实际上是国家领导人和高级外交官之间的个人通信，但采用的是正式的和非常严肃的公事公办的官样文章，这是需要的。如果国与国之间的关系较为友好，国家领导人之间又建立了某种程度的个人友谊，国家领导人之间常使用正式外交函件作为通信方式。正式外交函件的称呼和致敬语可视国家间和个人间关系的亲疏程度而更为灵活随便。譬如可以称对方为“亲爱的总理”、“亲爱的同志”、“亲爱的兄弟”、“亲爱的朋友”等，致敬语也可用“致亲切的问候”或其他表达友谊的词句来代替“顺致最崇高的敬意”这样的套语。在国际关系史上，重大的政治问题和外交活动常常是通过国家领导人之间的个人交往和通信来安排和解决的，这就是正式外交函件的特殊作用。它可以用来处理重大的政治事务，提出建议，发出邀请，表达个人的问候，表示庆贺或哀悼，转达重要文件，等等。一般说来，它只有在两国关系发展到一定程度时才使用。例如，20 世纪 60 年代中毛泽东曾同一位友好的非洲国家领导人通过交换正式外交函件亲切探讨刚刚获得民族独立的国家所面临的任务这样的重大问题。中美两国在关系正常化以后，当美国副总统或国务卿访华时常携带美国总统致中国领导人的信——正式外交函件。所以，正式外交函件的使用一般标志着国与国之间存在着正常和良好的关系或愿意建立这种关系。

正式照会和正式外交函件都可用作双边协议形式。一方发出的照会或函件和对方的复照或复函构成一项书面协议，称作换文。1954 年 4 月 29 日中国和印度就印度撤出在中国西藏地方的武装卫队的协议采用的就是换文形式。

**普通照会** 普通照会同正式照会和正式外交函件不同，它是用



第三人称的外交文书。因此，它不是个人与个人间的通信，而是机构与机构间的通信，一般是外交部与外交部、使馆与使馆、使馆与外交部或其他相应机构之间的通信。它的行文不称你我，也不称你部我部、你馆我馆，而只称某某外交部或大使馆，最后也勿需签字，而只盖发文机构的公章。照会的开头和结尾都有较固定的致敬语，这就是用“某某外交部向某某大使馆致意”开头，最后以“顺致最崇高的敬意”结尾。这一结尾同正式照会是一样的，外文的措词也相同，但应改用第三人称，如“The Ministry avails itself of…”处理事务性问题的普通照会可以只用“崇高的敬意”，而不必用“最崇高”一词。普通照会可以用来处理从外交日常事务（如申请签证，要求认证，请求解决房屋问题）到重大政治问题（如边界问题等广泛的事务）。由于外交礼节日益简化的趋势，不少以往需用正式照会的事宜现在也可用普通照会来替代，如同意大使的任命、通知和大使的暂时离任、返任等。普通照会不是国家领导人或国家代表个人之间的直接通信，所以凡不便由国家领导人或代表直接交锋的争执和交涉，一般都用普通照会的形式来进行，这样可以有话直说，便于进行针锋相对的争论，提出抗议，以至提出警告等。所以，许多政治性质的普通照会是抗议照会。有关礼仪的一节中已指出，即使是言词激烈的抗议照会，也仍应以“致意”开始，“顺致崇高敬意”结束，以保持正常的礼仪。总之，普通照会的使用要比正式照会广泛得多。前文说，照会是外交通信中最常用的形式，更确切地说，普通照会应是最常用的形式。此外，正式照会虽是最正式的形式，一般处理重要事务，但不能说只要是正式照会就比普通照会重要，因为普通照会也可以处理重大问题。

**备忘录**　这一文书形式实际上是没有头尾套语的照会，大多是没有套语的普通照会，所以备忘录一般用第三人称。它的格式要更为灵活和随便，但同普通照会一样也可用来广泛处理各种性质的事务，包括重大的政治事务。备忘录常用来作为一次口头谈话的正式书面记录，以防止误解、遗忘或作为客气的提醒。这或许就是“备

忘录”这一名称的由来。备忘录的篇幅没有限制，需要多长就多长，所以可以用来详尽阐述一国就某一问题的立场观点或澄清事实。中国外交部1981年曾就中越关系恶化的根源发表长篇备忘录就是一例。这种备忘录常公开发表，实际上是一种国际宣传形式。备忘录可以面交也可以致送。1983年中国就湖广铁路公债券一案向美国交涉采用的就是备忘录形式，并由中国外长吴学谦当面交给正在中国访问的美国国务卿舒尔茨。备忘录现常用来作为一种书面协议的特殊形式，有时称作“谅解备忘录”，有时就称备忘录。例如1983年4月前苏联和伊朗曾签订有关里海污染问题的谅解备忘录，中国和加拿大曾在1987年3月签订4个有关人才开发的谅解备忘录。

**外交便函** 这是外交官之间或外交官与相应的官员之间的通信，格式灵活随便，比正式外交函件具有更大的个人性质。它只能用来处理一般事务性的问题，如安排一般性的外交约会，提出一般性的请办事务等。用于处理一般杂务的普通照会或备忘录有时可用外交便函来替代，但用于处理政治问题的普通照会或备忘录则不能用外交便函替代。因为普通照会或备忘录代表政府（以外交部或使馆名义），而外交便函则只能代表发信人个人或个人所负责的机构，而不能代表政府。因此，外交便函虽也是一种外交函件，但它同国家领导人之间交换的正式外交函件是截然不同的，分量是不能同日而语的。外交官同非政府机构或人士的公务通信也可归作外交便函一类，但它们在格式上同一般通信实际上已无差别。

**外交电报** 它其实就是用电报发出的外交函件。由于它迅速及时，因此在外交通信中有特殊的用途和作用。它主要用来迅速表示一国政府就某一事件的态度，及时履行必要的外交礼仪和通知重要的紧急事项。譬如当一个新国家或新政权建立时，是否给予外交承认，在什么时机给予这种承认，都代表一国政府对这一新国家或新政权的态度。新中国于1949年10月1日成立，前苏联政府于10月2日即发出承认电，这是对新中国的巨大支持。又如本章第一节中



提到的毛泽东逝世时，不少友好国家的领导人当天即发出唁电，表示了他们对中国和对毛泽东本人的尊重和感情。这都明显地表明外交电报在国际关系中的特殊作用。此外，像为祝贺国庆、领导就职、国际会议的召开、建交或重要条约签订周年等发出的贺电，为天灾人祸所造成的灾难而发的慰问电等，都是通过外交电报这一形式来及时表达一国政府的态度和维系正常的外交礼仪的。第 26 届联大通过恢复中国在联合国的一切合法权利以后，中国代理外长姬鹏飞发给联合国秘书长通知中国将派出代表团参加本届联大，通知代表团的组成，以及通知中国常驻安理会代表的人选的各个电报已成为中国外交史上历史性的文件，也是用电报通知重要的紧急事宜的典型实例。

外交电报同普通民用电报一样，也用明码通过国际电讯机构发出，但外交电报不必过于强调用字愈少愈好的节字原则，以免损害文义。但致敬语“顺致最崇高的敬意”可以不用，或在译成外语时用简略形式，如只保留“highest consideration”二字。

广义的外交文书还应包括外交讲演和祝酒词、声明与公报、杂类文书（如国书、颂词、全权证书、护照签证、请帖、访问日程、涉外公证书和认证等），以及双边和多边的国际契约（条约、协定、议定书、换文、宪章、公约、宣言等）。外交文书是文秘工作的重要组成部分，也是外交业务的重要组成部分。

## 三、外交实践中的语言

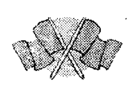
**语言是外交工作的“武器”** 周恩来 1949 年 11 月 8 日在中华人民共和国外交部成立大会上发表的讲话中指出，在全国解放以后，外交将同军事一样担负起保卫国家利益的任务，而且从“对外而言，外交就成了第一线工作”。④外交和军事所不同的是外交工作是以“文”的方式在国际关系中进行联合或斗争，而它使用的最主

要的“武器”就是语言。

外交实践中使用的语言自然有它固有的特色，我们可以称之为外交语言。但是，人们往往把外交语言同外交辞令等同起来，这是一种误解。人们还常常把外交辞令看作是不真诚、圆滑、敷衍甚至欺骗的同义词，这同样也是一种误解。外交语言中包含有外交辞令，但外交辞令只是外交语言的一种。在古今中外的外交交往中，不真诚甚至是欺骗性的外交辞令确实不少，但外交辞令决不都是不真诚的，不真诚尤其不是新中国外交官的风格。一般说来，包括外交辞令在内的外交语言总是在一定程度上反映一国当时的态度、意志、感情和政策。譬如，“无可奉告”已是一句外交官常用的“外交辞令”，但同是使用这一辞令却可以包含很不相同的含义。即使它确实表示无态可表，没有态度也是一种态度。1978 年 12 月中旬，中美两国领导人作出了立即实现关系正常化的决策。12 月 15 日，美国总统国家安全事务助理布热津斯基约见前苏联驻美大使多勃雷宁通报了这一决定。当多勃雷宁走出布热津斯基的办公室后即为敏感的记者所包围，记者问他们讨论了什么问题，他答道：“圣诞节。”记者又追问，他说：“国际象棋。”⑤无疑，这是看来完全不着边际的“无可奉告”式或“王顾左右而言他”式的外交辞令，但却包含着不便明说也不便暗示的重大信息，而且愈是不着边际愈能引起人们的关注和遐想，预示着即将发生重大事件。这是很巧妙地使用了外交辞令。所以，恰当而机智地使用外交辞令是每个外交官应当学会的本领。

**外交语言的要求和特性**　如前所说，外交辞令只是外交语言的一种，而且只占很小部分。外交语言属政治语言范畴，又分书面的和口头的两大类。书面语言按外交文书和文件的不同形式各有差异，而口头语言也分讲演、谈话、会谈、谈判、交涉、答记者问等不同类别。外交语言体现了一国对外政策，是捍卫一国利益的工具，所以它具有以下共同的要求和特性。

（1）鲜明的立场。外交官为维护本国的利益而使用外交语言，



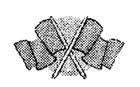
所以外交语言都具有鲜明的立场。往往一个词的使用就可以区分不同的立场和态度。譬如，在尼克松1970年决定改善对华关系以前，美国官方和美国报刊都把中国的台湾称作“福摩萨”，对于中国也从不称“中华人民共和国”，甚至很少称“中国”，而是称“北京”、“共产党中国”、“大陆中国”、“红色中国”等。尼克松为改变对华政策所采取的第一个正式信号就是1970年10月在他为访问美国的罗马尼亚总统而举行的欢迎宴会上的祝酒词中有意识地使用“中华人民共和国”这一正式名称。敏感的新闻媒介立即意识到尼克松将改变对华政策。英国和阿根廷有争议的马尔维纳斯群岛，英国称之为福克兰群岛。支持阿根廷立场的国家一般称马尔维纳斯群岛，反之则随英国的称呼。改变称呼将被认为改变立场。现在中国常使用中国大陆这一名称，这是指除台湾、香港、澳门等中国地区以外的中国大陆地区，这是正确的。但如使用“大陆中国”就是不恰当的名称，因为这将意味着还有另一个“岛屿中国”，因而背离中国只有一个中国的国策。又如西方国家惯于称西方世界为“自由世界”，这就绝不是中国外交官应当附和的语言。

(2) 准确性。周恩来曾这样说过：“外交工作比其他工作是困难的……被人家抓住弱点，便要被打回来。”⑥他所说的弱点就包括了语言的错误和不当。所以对待外交语言必须具有高度的责任感，保证准确无误。即使在对待一般套语时也不应掉以轻心。譬如，正式照会常以“我荣幸地……”开头，但如果是对于对方领导人逝世表示哀悼、或对于对方遭受天灾表示慰问的正式照会也套用“我荣幸地”的格式就必然要引起不良影响和后果。准确性还应包括翻译外交语言或直接使用对方语言的准确性。在英、法两国的文书交往中，就曾因法方人员分不清英语“demand”一词和法语“demander”一词的区别而造成外交纠纷。法语“demander”是一般的请求或要求之意，而英语“demand”则包含命令之意，错把“请求”说成“命令”，当然要“被人家抓住弱点”而“打回来”了。所以，准确性对于外交语言是非常重要的，它不仅意味着应准确地表达己

方的立场、感情和态度，也应包括准确地理解对方的立场、感情和态度。

(3) 分寸感。外交语言的准确性也包括了准确掌握语言的分寸。外交表态一般不外乎赞同、反对和中立三种，然而同是赞同、反对或中立，都可用不同方式和不同程度的语言来表达，这就是分寸。譬如同是赞同，可以用“注意到”、“理解”、“不提出异议”、“同情”、“欣赏”、“欢迎”、“赞同”、“支持”、“站在……一边”等不同分寸的语言来表达。同是反对，可以用“关注”、“严重关注”、“感到不安”、“表示耽心”、“遗憾”、“深感遗憾”、“痛心”、“愤慨”、“谴责”、“反对”、“抗议”等不同分寸的语言来表达。向对方提出警告也有不同的分寸，如“正在密切注视事态的发展”，还可加上“并研究这一行动的含义”，再可加上“保留予以评论的权利”，以至“将采取相应的措施”，等等。更严重的警告可用“要求不再发生类似事件，否则由此引起的一切严重后果的全部责任将由……承担”。最严重的警告就是要对方在24、48或72小时之内满足所提要求的最后通牒。中国从20世纪50年代开始使用“中国人民不能置之不理”、“不会袖手旁观”、“不会置若罔闻”和“中国人是说话算数的”等措词的警告。1950年9月，美国侵略朝鲜的军队势将跨越三八线，向鸭绿江进逼，中国政府就发出以上警告，美国政府不相信。在美国侵略军遭到中国人民志愿军和朝鲜人民军的反击以后，美国才认识到中国人民说话是算数的。从此，以上措词的警告成为典型的中国式警告而载入史册。

含蓄、婉转、克制、“话说半句”或使用多种“托辞”等常是外交语言的特色。这是因为在处理国家关系时常需避免刺激性或过于暴露而应当留有回转的余地。譬如两国举行会谈，意见分歧很大，发生激烈的争执，如果双方还不愿会谈破裂，导致对抗，双方发表的会谈公报就不会不留余地地暴露分歧和争执，而常采用比较含蓄的语言。敏感的新闻媒介都知道“双方各自说明了自己的观点”，“双方坦率地交换了看法”等就是双方存在分歧，以至曾有激



烈争论，没有达成协议的代名词。然而含蓄等特色仍是外交语言分寸感所要求的，也就是国家利益所要求的。在两国关系处于非常友好的时期，溢于言表的美好之词常成为外交语言的基调；而当两国处于敌对时期，互相攻击的激烈言词又成为基调，所以，外交语言要求该露则露，该含蓄则含蓄，或露中有蓄，蓄中有露，一切由当时的国家关系和利益来决定，这就是分寸感。

外交语言的分寸感要求外交官具有审时度势的能力，有高度的机智和敏感，一方面能在各种场合使用有分寸的语言，同时又能敏锐地发现对方语言分寸的细微变化以及字里行间的种种含义。

除以上特点外，外交语言还应有礼仪性，这在有关礼仪的章节中已有论述。

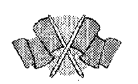
**准确与含糊的辩证关系**　前面概括了对外交语言的几个要求和它的特性。按常理外交语言总是应该十分准确的，但在实际外交实践中又常会出现含糊或不确定的辞句。例如，在1972年中美《上海公报》这一历史性的文献中就有含糊的辞句。《上海公报》在表述中国对台湾的立场时使用的是非常精确的语言，而在表述美国的态度时却用了以下模糊的措词："美国认识到，在台湾海峡两边的所有中国人都认为只有一个中国，台湾是中国的一部分。美国对这一立场不提出异议。"美国在《上海公报》中并没有正式承认中华人民共和国，也没有承认中华人民共和国政府是代表中国的惟一合法政府。美国通过《上海公报》只含蓄地承认了"一个中国"的原则，但这已是一个重大的突破，是通往关系正常化的必不可少的第一步。《上海公报》的有关措辞看来是含糊的，但却表述了在当时的条件下美国有可能接受和采取的立场。所以，这种含糊的措辞方式是由当时的条件所决定的，是经过深思熟虑并经双方协议以后有意识地写成的。这就是准确与含糊在外交语言中的辩证关系，也表现了外交的微妙性和复杂性。

**外交语言的多风格多姿彩**　外交语言因属于政治语言，又因常需遵循一定格式和使用相应套语而被认为是枯燥、单调和缺乏生气

的，这又是一种误解。外交本身是一种艺术和技巧，如何使用外交语言同样也是艺术和技巧。外交语言的风格和色彩可因形式、内容、场合而异，也常带有民族和个人的特性。外交语言有时是庄严的、严峻的、冷静的；有时是幽默的、俏皮的和富有感情的；有时是条文式的、政论式的；有时是抒情的和散文式的；有时是非常简练、平易和口语化的；有时又是非常文雅、优美和富于文学性的。总之，外交语言因人因事因需要而变化，决非千篇一律，而是可以和应该具有多样风格和多姿多彩的。事实上，杰出的外交家常常同时是在语言上有很高造诣、富于文采的雄辩家、政治家。像中国的毛泽东、周恩来、英国的丘吉尔、法国的戴高乐等都是。许多国家的领导人和外交部还聘有专门负责起草外交文书、文件和讲话的高级秀才班子。因此，语言修养是每个外交人员的基本素质之一。

**外交与外语**　外交是同外国打交道，外交人员除熟练掌握本国语言之外还应掌握至少一门外语，特别是将派驻国家的语言或当代外交实践中最通用的语言。后者现在是英语。外语知识已是各国培训和选拔外交人员的必要条件之一。就中国而言，人类有 1/5 强使用汉语，它也已成为联合国的正式语言之一，随着中国在国际事务中影响的扩大，各国外交人员学习汉语的人也越来越多。但是，世界上使用汉语的主权国家只有中国和新加坡两国，除在中国的外交人员外，外国外交人员很少懂汉语，即使在联合国中也是如此。在这种情况下，中国外交人员为了执行独立自主的和平外交政策和开放政策，尤应掌握外语，特别是英语。中国外交人员应具备使用至少一门外语的能力，这是当代外交对中国外交人员提出的要求。

还应指出，外交授权有限，在使用外交语言时，应有严格的纪律性，而不允许有任何的随意性。前面概括的立场、准确和分寸感等要求事实上都包含了纪律性。



## 四、外交调研

调查研究是一切工作的基础。毛泽东说："没有调查研究就没有发言权，"外交工作更不例外。西方的传统国际法学者把外交代表的任务定为保护、谈判和观察三项，其中观察就是调查研究。1961年通过的《维也纳外交关系公约》在第3条第1款（丁）项中更具体地把"以一切合法手段调查接受国之状况及发展情形，向派遣国政府具报"规定为使馆的基本职务之一。所以调研是一项重要的外交业务，而且是各国外交部的地区司、业务司和驻外代表机关平时花时间和精力最多的业务，是每个外交人员都应掌握的一项基本功。

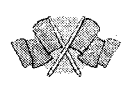
**外交调研的目的和任务**　外交调研的最高目的是为一国最高对外决策机构尽可能及时准确地提供情况、信息、观点和建议。一国外交部负责执行对外政策，也能参与制订对外政策，但外交部更为重要的任务是通过国内外机构进行调研，提供信息和观点并提出建议。处在第一线的外交代表机关作为一国"驻外观察站"，对于驻在国发生的重大事件应能在事前预报，在事发过程中继续报告，并事后作出详尽的分析和判断。如事件十分突然，无法做出预报，也应及时做出事后的评述。对于驻在国的政治、军事、经济、文化、科技等基本状况和动态尤应了如指掌，提供经常的和有质量的调查报告。这种信息应是国内机关不易或不可能获得的。

传统的观察任务多半是把驻在国当作对手，着重的是防范或斗争，这一任务在当代外交中仍是存在的，决不可忽视。但是，发展同驻在国的友好关系以及多方面的联系也愈来愈占更为重要的地位，因此调查和研究这一方面的可能性和潜力也成为外交调研的重要任务。中国奉行独立自主的和平外交政策和开放政策，强调发展同世界上一切国家的友好合作关系，外交调研尤应能适应这方面的需要。20世纪80年代后期，某第三世界国家领导人同中国领导人

会见时提出，该国出产的棉花销售困难，希望中国大量购买。这一情况中国驻该国使馆事先并未发现，也未提出对策性建议，造成中方被动。这就是调研不能适应新情况和不深入的表现。

外交调研还应包括向对方学习。周恩来在 20 世纪 60 年代中期就曾指出："为了社会主义建设事业，我们要向国外买一些东西，还要学一些东西，""各个不同地区的使馆应有不同的任务，有些使馆的主要任务之一就是抓好科技调研。我们可以从西方学到一些东西。"⑦从当前的中国对外关系看，抓好科技调研是中国驻所有发达国家使馆的一项重要任务。

**外交调研的手段和途径** 按《维也纳外交关系公约》的规定，外交调研可"以一切合法手段"进行。这有两层含义：一是只要是合法的，一切手段都可以采取，二是不允许采取非法手段，也即不允许从事间谍活动。合法的手段和途径主要有两个方面：大量占有合法材料；广泛展开合法活动。这可以包括：收听、收看、收集并研究公开发表的驻在国领导人讲话、政府公告以及其他官方材料；收听、收看、收集并研究驻在国的广播、电视以及各种书、报、杂志；接触驻在国的官方人士、各国外交官员以及驻在国的各界人士，广交朋友、广结善缘。实践证明，遍读驻在国首都和地方报纸，大使馆就能对驻在国人民最为关注并且将影响政府政策的各种问题有所理解。有时还能从中获得非公开性的各种信息。这种通过收集和分析公开材料获得属于非公开性材料的情况在历史上是屡见不鲜的。使馆在驻在国政府、各种机构和外交团中善交朋友也常能获得宝贵的消息。有时，在驻在国还可以间接获得关于第三国的非常重要的消息。1800 年西班牙国王秘密地把西班牙在密西西比及密苏里两河流域从法国手中获得的土地归还给了拿破仑。这一消息美国是通过它在伦敦的外交使节从英国外交部间接听到的，从而引起美法之间一系列外交活动，最终使美国仅以 1500 万美元的代价买到了这块面积为 200 多万平方公里的土地，这就是 1803 年的路易斯安那购地条约。由此可见，合法的手段和途径为外交调研提供



了广阔的用武之地，问题在于如何利用。

**外交调研的要求和技巧**　外交调研的最基本要求，如前所述是及时和准确。要做到这一点，外交人员必须掌握必要的调研技巧和本领。熟练地掌握驻在国语言和通用语言是从事外交调研的一个首要条件。十分明显，看不懂用当地语言或通用语言出版的报纸，不能用当地或通用语言同对方人士直接交谈，外交调研就无从谈起。由于历史的原因，中国以往派出的高级外交官许多没有外语基础，一切需要通过翻译，给外交调研造成很大不便。为了适应新时期外交的需要，中国已决定，外语是包括大使在内的派往国外的外交人员的必要条件，这是完全正确的。外交调研应有地区性和定向性，但又不能局限于地区和定向。中国驻任何一国的使馆，无疑应把调查研究驻在国的状况作为重点，但世界局势，特别是驻在国所处地区的局势和动向无时无刻不在影响驻在国，因此调研人员还必须掌握当时的驻在国以外发生的可能影响驻在国局势和政策的基本情况。所以仅仅订阅当地报刊，收听、收看当地广播和电视是不够的，还应订阅、收听和收看有地区和世界影响的他国报刊、广播和电视。所以调研人员除应掌握驻在国使用的语言外，还应懂地区或世界通用的语言，如英语、法语等。

善于裁剪和积累资料是调研的一项基本功。过去我们主要依靠剪报、做卡片、写大事记等方法来积累资料，所谓“一把剪刀一瓶浆糊”的功夫，现在则可能充分利用电脑等现代化设备。调研人员应当学会使用一切先进设备，提高效率；同时在需要时也应能使用“剪刀和浆糊”。

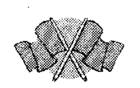
“动静”结合、“内外”结合是充分利用一切合法手段的必要方法。“静”和“内”是指在办公室内进行的工作，“动”和“外”则是指走出去，开展办公室和使馆以外的活动，而且应将“内”、“外”所得的资料互相印证，互相补充。调研人员对“内”、“外”和“动”、“静”可以有所侧重，但分工不应过于机械，而应该是能动能静，内外皆宜。特别是大使，应当有亲自动手从事调研的

能力。

通过开展多种活动获得信息需要外交人员的主观能动性、结交朋友的艺术以及踏实而渊博的知识。中国领导人要求外交人员充分发挥主动精神展开主动外交，这除了积极执行对外政策以外，也包括积极地获得更多的对外政策所需要的第一手材料。主动外交要求外交人员有善于利用为驻在国所允许的各种形式活动的本领。同时，外交调研的内容愈来愈多，要求也就愈来愈高，调研人员如无必要的知识基础，面对有价值的情报就会视而不见，失之交臂。所以，周恩来在谈外交人员应做科技调研时指出："驻西方国家的外交人员要学点科技知识，夫人们也要学一点。我们的干部既要有很高的政治水平，又要有一定的科技知识，这也是两结合。"⑧江泽民也曾要求外交人员成为"杂家"，即对任何领域都应有一定的知识，否则不能应付调研工作的需要。

实事求是应是外交调研的基本指导方针。外交调研最忌的就是毛泽东说过的"无实事求是之意，有哗众取宠之心"的毛病。外交调研不外乎三个步骤：获得材料、分析材料和写出调研报告。每个步骤都必须实事求是，其中最基本的一点就是分辨材料的真伪。只有在真实的基础上才能作出恰当的分析和判断，也才能写出有价值的调研报告。如果材料无法分辨真伪，或只是一面之词，应如实报告，而不应以虚代实，以偏代全。外交人员切忌"听喜不听忧"或"听忧不听喜"和"报喜不报忧"或"报忧不报喜"。这样做会使决策机构得到错误的情报和信息，从而做出错误的判断和决策，造成严重的后果。

写出调研报告是外交调研的最后一个环节。报告必须有材料、有观点甚至有建议。调研报告应该是对"各种材料加以去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的思索"的结果。写出有质量的报告，要求报告人具有相当的思索能力和文字修养。大使应当亲自动手写报告。外交同军事一样，"指挥员正确的部署来源于正确的决心，正确的决心来源于正确的判断，正确的判断来源于周到的和必



要的侦察，和对于各种侦察材料的联贯起来的思索”。[9]对外政策的决策权在于一国的最高领导，以上过程最终是在一国最高决策机构完成的，而且常常需要将不同来源报回的材料加以“联贯起来的思索”以后才能完成。但是，大使作为一级“指挥员”，对于上送的调研报告也应当经过同样的思索过程。

**注释：**

① 〔英〕戈尔—布思主编：《萨道义外交实践指南》，上海译文出版社 1984 年版，第 642 页。

② 李斌：《国际礼仪与国际礼节》，世界知识出版社 1982 年版，第 11 页。

③ 尼克松 1972 年 2 月 21 日在周恩来总理举行的欢迎宴会上的祝酒词。

④ 周恩来：《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 2 页。

⑤ 美国《时代》周刊 1978 年 12 月 25 日专题报道。

⑥ 同④，第 5 页。

⑦ 同④，第 458 页。

⑧ 同④，第 459 页。

⑨ 毛泽东：《毛泽东选集》第一卷，人民出版社 1964 年版，第 173 页。




# 第十章 当代外交同其他领域的关系

当代外交的职能和内容大为扩展，非往昔可比，外交同国际环境、内政、经济、科技、军事和文化等领域的关系日益密切，或者反过来说，一国的内政、经济、科技、军事和文化等领域的状况和发展对当代外交的影响愈来愈大。

## 一、外交与国际环境

每一个国家制定外交战略和外交政策，都必须认真面对外部的国际环境。国际环境最主要是国际社会、国际关系格局、时代特征与基本矛盾的变化、国际组织与国际法的发展变化。当今，特别要重视冷战后大国的力量对比及其内外政策的变化。

外交决策的外部环境。制订国际战略和外交政策，不仅要依据本国国内环境、发展目标和国家利益，而且要考虑国际格局、国际形势、国际关系基本矛盾、国际组织和国际法等国际因素的影响与制约。一国的对外战略决策，特别是制订较长时期的国家大战略决策，必须对较长时期国际关系基本格局有清醒认识，也就是要正确判断国际基本格局中各种力量的分布、组合状况及其演变趋势，本国国家力量基本情况及其在国际格局中的地位。这种对国际格局的认识和判断是决策科学化不可缺少的，将直接决定本国国际战略、外交政策和具体策略的成败。



国际格局，即世界主要力量对比关系在一个时期内是相对稳定的，而国际形势是在不断发展变化的，有时甚至瞬息万变。国际形势中的突发事件，如国家领导人去世、外交官被谋杀、边界冲突、劫机事件、汇率大起大落、石油价格暴跌或猛长等，都可能对地区形势和双边关系产生重大影响。对国际形势的变化，要求决策者和决策部门做出及时反应，对本国国际战略和外交政策做出相应的局部调整或根本的调整，以适应形势发展变化的需要。对外决策过程中的政策评估，就是根据变化了的形势，对已制定的战略和政策进行重新分析，检查修订已制定的决策，并提出新的战略和政策。

对外决策与内政决策不同。原则上，国内政策是根据国内情况制定，用以解决国内问题。国内决策可以由主管部门根据国情制订，对国内外的情况，更多是立足于国内的情况。对外决策则不同，要根据本国与国际组织和对象国的双边关系现状和前景制定。特别是有关国家政治、经济、军事、社会、对外战略和外交政策等基本情况，有关国家的历史、地理、宗教、风土人情等情况，国际组织的规则、主张及现状，都是外交决策必须考虑的因素。建立在"知己知彼"基础上的战略、政策，才符合国家的利益与要求。

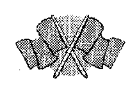
对外决策是国家主权行为和权力。但是，现代国际社会是一个相互依赖、相与依存的国际大家庭，各国利益、意志不可避免地要受到整个国际社会所认可的游戏规则，即国际法基本准则、联合国宪章原则的制约。各国决策者在制订本国的国际战略和外交政策时，不能一味只从本国的利益和目标出发，而不顾及国际社会绝大多数成员的利益、意志，不考虑与国际法的准则是否吻合。当然不能认为，当今的国际社会像各国国内那样，具有强制的法律实施的机构，国际法已发展到对各国政府的行为具有有效的约束力。但也不能否认，像联合国等国际组织的宪章、规则、国际公约、条约、决议及国际法的准则，对于各国有道义上的约束力。在国际实践中，任何政府都应尊重国际组织的宪章和原则，而且一般也应注意本国对外政策与国际组织规则、国际法有关准则的关系，注意国际

舆论的反应。

联合国宪章的宗旨及其基本原则已为各国普遍接受。联合国大会已经成为反映国际社会呼声的一个重要讲坛。联合国大会的决议虽然不像安理会决议具有强制性，不能对各国的政策的制定与执行有强制的拘束力，但是毕竟反映了国际社会的呼声。因此，各国在制定国际战略和外交政策时，不能不考虑本国国际战略和外交政策及其行为与国际社会的规范、国际舆论的关系。各国外交部门设有法律机构或顾问，为制订对外决策提供法律咨询，就说明国际舆论和游戏规则在当今国际社会中仍有不能忽视的重大作用。如果哪个国家依仗自己的超强国力，恃强凌弱，不顾国际道义与准则，破坏联合国的权威，试图将联合国边缘化，或者采取实用主义原则，合意就用，不合自己的意愿，就发出威胁，其结果只能“搬起石头砸自己的脚”。

不同时代对国际关系的影响。列宁特别强调要认清不同时代的特征，了解“哪一个阶级是这个或那个时代的中心，决定着时代的主要内容、时代发展的主要方向。”列宁曾经把资本主义的发展划分为“资产阶级上升时代”，“资产阶级绝对统治”的时代和“帝国主义时代”。从 1640 年到 1871 年，是资产阶级革命和资本主义上升的时代，国际舞台上有两类矛盾。一是资本主义国家与封建国家的矛盾，二是欧洲宗主国与殖民地的矛盾。在这个时代，国际关系主要表现为资本主义制度国家与封建制度国家共处、竞争，资本主义制度逐渐取得优势，资本主义国家的力量迅速发展。随着以欧洲为中心的资本主义向外输出，推动国际分工和世界市场的出现，初步形成以欧洲为中心、资本主义国家占支配地位的国际关系体系。

从 19 世纪 70 年代到第一次世界大战，是资本主义向帝国主义过渡，帝国主义国家绝对统治的时代。在这个时代，自由资本主义完成了向垄断阶段的过渡。主要帝国主义国家进一步向亚、非、拉地区扩张。几万万被压迫的沉睡在中世纪停滞状态的民族觉醒过来，要求争取民族独立与解放。1900 年前后，帝国主义国家的竞



争与争夺加剧，其标志是英布战争、美西战争和日俄战争。三国协约与三国同盟成为国际关系的主要矛盾。日俄战争后的1905年俄国资产阶级革命运动唤醒了亚洲。土耳其、波斯和中国的革命反过来又影响欧洲的无产阶级革命运动，并在第一次世界大战的条件下，形成欧洲工人运动与亚洲民族解放运动的联合。

第一次世界大战和俄国十月革命以后，世界进入帝国主义和无产阶级革命的时代。第一个社会主义国家建立，打破了国际关系体系中帝国主义一统天下的局面，开始了社会主义国家与资本主义国家对立、斗争、共处的新时代。随着殖民地、半殖民地国家民族解放运动的蓬勃发展，帝国主义在亚、非、拉的殖民统治地位开始动摇。资本主义国家虽然在国际关系体系中还占据主导地位，但已经是今不如昔。战争、革命，经济危机相互交织，整个国际关系体系动荡不定，大国力量对比重新组合。

第二次世界大战以后，在欧洲和亚洲出现一系列社会主义国家。资本主义国家与社会主义国家之间的矛盾、资本主义国家与殖民地被压迫民族的矛盾成为国际关系的主要矛盾。广大新兴独立国家成为第三种力量，成为社会主义国家的同盟者。第二次世界大战后，世界虽然形成两个对立的军事集团，并且局部战争在亚洲、非洲接连发生，但这种战争还是可控制的局部战争，没有引发两个军事集团之间的军事冲突。欧洲四十多年来也没有爆发战争。核武器的发明与发展，使世界笼罩在核战争的阴影中。两个对立的军事集团力量大体平衡，都掌握能够毁灭人类多次的核武器，这对遏制世界大战起到了“核威慑”作用。

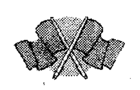
资本主义国家吸取了两次世界大战爆发的教训，调整国内的内部矛盾和资本主义国家之间的矛盾，保持了总体的稳定，因此无论是个别国家，还是从整体上看，都有了很大发展，表现出相当强的自我调节能力。在全世界绝大多数资本主义国家都不存在无产阶级革命形势。

以美国为首的西方国家与苏联为首的社会主义国家在二战后维

持了既有竞争、又有合作的四十多年的“冷和平”时期。在这一个长达近半个世纪的时间里，大国的力量对比发生很大变化，两个阵营也发生离心与控制的斗争。每个国家制订本国的外交政策都不能不考虑这一总体的国际形势对二战后的时代——我们很长时间认为是帝国主义战争和无产阶级革命的时代的影响。实际上，这个时代的主导特征不是战争与革命，而是资本主义国家、社会主义国家、新兴民族独立国家竞争共处，在竞争中求得和平与发展的时代。无论是“三个世界划分”的理论，还是“东西南北”的理论，都在一定意义上概括了二战后的时代特点。

冷战后对外交原则的挑战。20 世纪 80 年代末、90 年代初，以两德统一、东欧剧变、苏联瓦解、华约解散为标志，进入了冷战后国际关系时期，国际关系的格局发生本质的变化。冷战后国际关系不是通过战争形成新的国际力量对比，也没有各国共同认可的秩序构想。它反映了两极格局瓦解后国际力量对比失衡的情况和大国战略目标的不一致，因此处于一种不稳定的状态中。各个主要大国既有对新的力量对比关系的判断，也都提出了自己的战略构想。美国从 90 年代初就明确提出“单极世界”战略，并且贯穿 90 年代，直到 21 世纪初，不断发展强化。中国在冷战后根据邓小平的外交思想，确立了“韬光养晦、有所作为”的外交战略，推动国际政治多极化发展。俄罗斯、日本、欧洲都提出世界多极化主张。上个世纪 70 年代就出现国际舞台上的多种力量中心，成为冷战后出现多极化发展趋势的客观基础，这就出现了“单极世界”战略构想与“多极化”战略构想的矛盾。这种矛盾既表现在大国在构筑宏观国际政治秩序的合作与斗争中，也表现在建立宏观国际经济秩序的合作与斗争中，也反映在大国处理国际热点问题的斗争中。

两极格局瓦解以后，美国要建立美国领导的“单极世界”，按照美国的价值观改造世界。以美国为首的北约军事集团并没有削减，在没有对手的情况下也没有解散，并且推动东扩，挤压俄罗斯的战略空间。在 1999 年把捷克、波兰、匈牙利拉入北约后，又提



出把波罗的海三国、罗马尼亚、保加利亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚再吸收进来，把安全防御的边界东移，直接威胁到俄罗斯的利益。俄罗斯从90年代中期开始不再对西方国家抱有幻想，在中东问题、波黑问题、科索沃、伊拉克问题上，坚持维护俄罗斯的大国地位，表达了与美国的不同立场。在亚太地区，美国加强与日本的安全条约。正是美国的全球单边主义战略推动俄罗斯与中国形成面向21世纪的战略协作伙伴关系，而中俄关系的发展又推动中美关系的调整。

冷战后大国关系最好的时期是上个世纪的90年代中期，由中俄战略伙伴关系带动，形成大国关系的良性互动，大国战略协作伙伴关系相互交织，大国合作与竞争并存。但是1999年的“科索沃战争”使冷战后的大国战略合作伙伴关系遭到破坏，特别是美国与俄罗斯的关系、美国与中国的关系都降到最低点。美国对俄罗斯的传统盟友南斯拉夫动武，“误炸”中国驻南斯拉夫大使馆，将大国关系引向危险的边缘。中美、俄美关系之所以没有最终走向军事对抗，在于中、俄两国领导人从现实力量的对比以及全球稳定与和平构筑考虑，保持了极大的克制。美国借“9·11”事件，加强打击国际恐怖主义，推动大国关系在反对国际恐怖主义基础上得以修补。而美国将打击国际恐怖主义与本国全球战略结合起来，在中亚获得军事基地，部署军事力量，对中国、俄罗斯都构成威胁。美国在打击国际恐怖主义斗争中实行“双重标准”和谋求自己的全球战略利益，也妨碍了大国在“打恐”斗争中的合作。美国在2003年的伊拉克战争中，挑战国际关系的基本准则，在联合国伊拉克武器核查小组报告没有发现伊拉克拥有大规模杀伤性武器的情况下，不经联合国安理会授权，就对伊拉克动武，并排斥联合国在伊拉克战后重建中的核心作用。美国在推出中东“路线图计划”时，又坚持偏袒以色列的立场，使得反对恐怖主义的斗争和解决“以巴”热点问题复杂化。美国带头破坏“核禁试条约”，退出反导条约，研制小型、钻地实用的核导弹。在美国的纵容下，以色列已经成为能从海陆空

实行核打击的有核国家。美国对所谓“邪恶轴心”国家施压，对朝鲜、伊朗可能发展核武器一再施加压力，而对以色列的核能力装聋作哑，无助于遏止核武器和核技术的扩散。国际恐怖主义与美国的单边主义都对世界的稳定与安全构成威胁，也加深了大西洋两岸关系的裂痕。美国的“单边主义”战略正遭到包括自己盟国法、德和美国国内反战力量的反对。

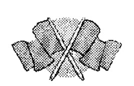
## 二、外交与内政

内政与外交同属于上层建筑，是国家政治生活中的两个方面，但内政又是决定外交政策和外交活动的最重要的因素。

内政与外交相互影响，不仅内政影响外交，外交反过来也影响内政。一般来讲，内政对外交的影响更大。内政兴衰，影响一国的国际地位。外交失策也会影响内政的安定。但一般是内政决定外交。按马列主义的观点，外交是内政的延续。马克思在谈到 19 世纪 60 年代美国的外交政策时，指出了内政与外交的关系。他说：“在美国的对外政策上，也同在对内政策上一样，奴隶主的利益成为指路的星辰。”①统治阶级的利益、国家是否有实力、政局是否稳定、决策机制、政治家的个人素质，都必然反映到外交上来，影响国家的外交形象与成败。反之，外交的成功与失误，决定着一个国家在国际社会中的地位和威望，也会对国内政治生活和经济生活产生积极或消极的影响。

内政对外交的影响主要表现为以下 4 种情况：

（1）政策影响。对内政策的变化必然要引起外交政策的调整。中国在中国共产党十一届三中全会以后，将国内工作的重点转移到经济建设上来，实行改革开放，完善社会主义制度。为争取长期的国际和平环境，中国的对外政策进行了重大的调整、充实和完善。在战争与和平问题上，提出了战争因素仍然存在，但和平力量在增



长，世界大战在相当长的一段时间里是可以避免的正确论断。中国更加坚决地执行独立自主的和平外交政策，坚持“反霸”和“不称霸”的根本立场，同所有国家在和平共处五项原则基础上发展正常的国家关系，不参加任何军事集团，不与任何大国结成战略同盟关系，也不联合一个超级大国反对另一个超级大国，完全根据国际问题的是非曲直决定中国的对外立场。根据这一原则，中国调整了与苏联和美国的关系。苏联解体以后中国同独联体国家和波罗的海三国仍继续发展正常国家关系。这种由国内政策变化而引起的外交政策的调整是符合中国人民的利益的。

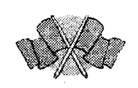
(2) 国内政治因素的影响。在西方国家，对外交政策最有影响的内政因素有：议会选举、政党之间的斗争、群众性的社会政治运动、内阁或国家元首的更替等。这些因素也同外交一样，属于上层建筑，不可能改变国家外交的实质，但会引起战略、策略的改变及政策侧重方向的调整。20 世纪 60 年代美国侵越战争期间，国内爆发了大规模的群众反战运动，对美国国内舆论和国际舆论产生巨大影响。这一运动尽管不能改变美国外交政策的本质，但是很显然对美国从越南撤军起了推动作用。再比如，把外交要职委任给支持竞选总统上台的大亨或政客，是美国外交界的传统。美国每年平均有30％的大使是因这种关系被任命的。这种外交官一般缺乏外交工作经验和外交业务素质，影响了国家的外交活动。1980 年，美国国会通过了外交人员法，希望以此改革把大使职位委任给富翁和名人的做法。但结果，1981 年里根政府新任命的大使级人员中仍有竞选活动的赞助人。

一国国内政治生活发生重大变动，如有的国家领导集团由于选举、政变、弹劾、死亡而发生更迭，往往国家的外交政策也发生明显的变化。最显著的最近事例就是以色列 1996 年 5 月的大选由“鹰派”的利库德集团取代“鸽派”的工党执政，立即影响了以色列对巴勒斯坦和阿拉伯世界的立场，使巴以关系和中东局势重趋紧张。1995 年，法国的希拉克取代密特朗当选总统，法国的对外政

策也随之有了明显的调整，主要反映在法国对美国采取了更为独立的政策，譬如，法国坚持要美国交出北约在南欧部队的指挥权。法国对美国一手操纵巴以关系和中东局势也表不满，1996 年 10 月希拉克直接访问巴勒斯坦和以色列，力图更多地参与中东事务。对 2003 年的伊拉克战争，法国与德国一道对美国严厉批评。

(3) 领导集团与领袖人物个人素质对外交也有影响。马克思主义认为，人民群众是推动社会历史发展的动力，是变革社会制度的决定力量。毛泽东曾说过，人民，只有人民，才是创造世界历史的动力。但是历史唯物主义从来不否认杰出人物在历史上的特殊作用，不否认政治家在国内政治决策和对外政策决策中的特殊地位。一国的对外决策是由国内统治阶级的总利益所决定的，但是最高决策人的政治素质、个人性格、文化背景、年龄、经验、决断问题能力、处事风格等因素对外交决策也会产生不同的影响，甚至很大影响。中国共产党的第一代领导人毛泽东和周恩来，第二代领导人邓小平对中国外交政策及其特色和风格的形成所起的突出作用是人所共知的。美国著名的国际政治学家阿诺德·沃尔弗斯也说："我们习惯所称的国家行为，实际上在决策过程中受到特定决策者或特定参与者集团的某种预先倾向所影响或左右。因此，这些个人的心理特性，如动机、价值偏好、气质和推断能力等方面的差异，就被看成是基本的变量；个人在国内所属的特定党派、机构，或个人不同的文化属性所产生的差异亦然。"② 这一论断承认政治家个人因素对外交决策的影响，是有道理的。

(4) 国家主体、政体变化对外交也有明显的影响。在国际关系实践中，国家的主体、政体都可能发生变化。一般有以下几种情况：一种社会制度代替另一种社会制度；在民族解放运动中摆脱了宗主国的殖民主义压迫而获得独立，建立新的国家；国家的社会制度未变，但国家的主体发生变化，或者由两个国家合并为一个国家，或者由一个国家分立为两个或两个以上国家，或者从一个国家分裂出去，导致国家的领土、管辖范围发生变化，国家的主体也随



之变化；一些国家急剧演变而引起政体变化。这些情况都会影响外交的变化。在国家主体不发生变化的情况下，国家的政体发生任何变化都会引起外交变化，但一般不会是同步变化，而是外交变化稍后一些。如果国家的社会经济关系不发生根本变革，国家的外交本质不会变化。但是国内经济关系的变革会引起国家外交战略的变革。20 世纪 90 年代初前苏联解体和东欧社会主义国家发生剧变，纷纷改变国内的社会经济关系，不仅国家主体发生变化，国家政体也发生变化，从而也改变了这些国家的对外总政策，对整个国际关系格局发生质变都起到了决定性的作用。1996 年俄国总统选举，叶利钦和俄共领导人久加诺夫对峙，因两人代表两种社会力量，其选举结果尤其令世界瞩目。西方国家尤其担心久加诺夫获胜，从而改变俄国对西方的政策。

以上情况说明，内政与外交息息相关。因此，研究一国的外交政策，不能不从内政上探源。做某种外交预测，也不能不考虑有关国家内政的变化和因素。

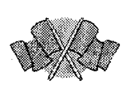
## 三、外交与经济

任何国家的生产关系总和，即社会的经济状况，都是其上层建筑各个领域的基础，因此也是外交的基础。列宁曾说："我国的内外政策归根结底是由我国统治阶级的经济利益和经济地位所决定的。"[③]这就十分明确地揭示了外交与经济的关系。从马克思主义的基本观点来看，经济和政治是相互影响的，相互产生作用，但归根结底还是经济决定政治。欧美资本主义各国在第二次世界大战前几个世纪不同阶段的经济发展及其相应的对外扩张政策演变的历史都证明了列宁揭示的这一真理。第二次世界大战后，尽管国际关系的格局和基本内容发生了两次重大变化，但列宁所揭示的经济与外交关系的这一规律不仅没有过时，反而得到了进一步证实。随着科学

技术的进步、经济的发展，各国之间的经济联系日益加强，相互依赖程度不断加深，这种情况必然反映到外交上来。现实生活说明，在当今时代，任何国家都不可能关起门来进行经济建设。因此经济已成为国家外交决策中的决定性因素之一。经济手段也愈益成为实施国家外交政策的工具。并且，伴随着科学技术的发展，国际舞台上的宏观外交活动也出现了诸如科学技术外交的新内容。

在当今国际关系实践中，有些国家采取了灵活的外交策略，实行“政经分离”原则，即在没有官方外交关系的前提下，大力发展民间经济往来。新中国成立初期，美国等西方国家对中国实行经济封锁。为了打破美国的禁运政策，中国政府就采取“政经分离”、“以民促官”的原则开展同西方国家的贸易往来。这种情况并不说明外交可以脱离经济，而是恰恰相反，正说明了国家的经济利益决定外交方针这一规律。

第二次世界大战后，随着生产国际化和资本国际化的发展，经济在外交中的作用更为突出，经济成为外交决策中的一个决定性因素。经济问题不能同国际关系割裂开来。各国的经济状况制约着其在不同时期的外交行动的意志与能力，并在对外政策调整中反映出其经济实力的变化。第二次世界大战后，每一国家在制定对外政策时，都要考虑本国的经济利益、经济实力，同时把资本、商品、劳务输出、国际核算和外汇关系作为外交手段。马克思在《经济学手稿（1857—1858)》的导言所指出的“生产的国际关系”化愈益突出。例如，大国首脑外交愈益重视经济问题。从 1975 年开始的西方七国（美国、联邦德国、法国、英国、加拿大、意大利、日本）首脑会议每年都要讨论全球经济问题，试图协调资本主义国家之间的矛盾，调整货币政策和信贷政策，以求稳定资本主义货币体系，缓和能源危机，缓和失业问题，减少贸易逆差，等等。西欧在走向经济一体化的同时，也在走向政治上的密切合作。第三世界国家从 20 世纪 60 年代初期就为建立国际经济新秩序而斗争。从 70 年代中期起围绕经济问题而开展的南北对话，南南合作和区域国际经济会



议日益活跃。这些都说明，经济问题在当代外交中占有越来越大的比重。与此同时，各国对外交官的经济方面的业务素质要求相应提高。美国国务院要求现代的美国外交官要具有预测经济发展、国际贸易、社会改革，研究投资条件、提供技术援助等多方面的业务素养。

国际关系历史告诉我们，经济实力决定国家在国际舞台上的地位和在国际事务中所发挥的作用。第一次世界大战后，在国际事务中起主导作用的是西方资本主义国家。第二次世界大战后，前苏联作为第一个社会主义国家，经济曾有过飞跃发展，又依靠其军事实力和政治影响曾同美国并驾齐驱成为超级大国。但后来由于前苏联领导人没有始终坚持马列主义原则，其经济模式因僵化而缺乏活力和竞争力，使外交地位也开始下降，并在 20 世纪 80 年代末十分明显地表现出来。而经济改革失败是苏联解体重要原因之一。与此相反的情况是，欧盟和日本由于经济实力大大提高，它们在国际舞台上的影响已非 20 世纪 50 年代初处处仰仗美国鼻息时可比，故越来越强烈地表现出其外交的独立性。由此可见一个国家的经济实力在国际舞台上占有十分重要的分量。中国自 20 世纪 80 年代初实行改革开放以来，找到了建设有中国特色社会主义的正确道路。经济持续高速发展。中国作为一个社会主义大国，继续把经济搞上去，显示比资本主义国家更强的经济力量和社会制度的优越性，它定将在国际舞台上发挥愈来愈大的作用。

从双边国家关系看，对外经济关系的发展，可以影响双方的外交关系进一步发展。反之，如果对外经济关系长期打不开局面，就不可避免地影响和限制双方的外交关系。国际关系的现实告诉我们，许多国家政治上可以尖锐对立，但是经济上照样往来，因为双方都有经济利益的需要。因此可以看出，在政治外交背后都有国家根本经济利益问题。在坚持国家主权原则的前提下，任何国家在处理外交事务时都不能不考虑本国的经济利益，这是国际上通常的现象。譬如，中美两国之间的关系自 1979 年建交以来由于社会制度

和意识形态的对立，更由于美国的强权政治，少有顺顺当当的时候，麻烦不断。但双方又由于在经济上有巨大的互补性和相互需要，两国现有关系仍然而且还将继续保持下去，甚至有所发展。

## 四、外交与科技

战后科学技术的飞速发展，军事技术和民用技术通用性范围的扩大，使科学技术交流日益迫切，从而开辟了新的外交领域。无论是能运用于军事工业方面的高技术出口，还是全球问题的治理，或是民用技术交流，都已证明科学技术已成为外交上的重要因素。科学技术影响外交主要表现为以下 6 个特征：

(1) 科学技术成就使外交舞台上力量对比发生变化。资本主义世界由于西欧和日本在经济上崛起，形成三个经济力量中心。随着经济实力的增长，西欧和日本已从战后对美国的从属关系变为平等的竞争伙伴关系。西欧、日本同美国在政治、经济、外交领域中的矛盾也随着增长和扩大。虽然从总的说来中国的科技发展还落后于发达国家，但中国依靠自己的力量发展了核工业和航天事业，使中国在国际舞台上的发言权大大增强，使任何国家不敢轻视。前苏联解体以后，俄国不再成为超级大国，但前苏联的科技基础仍使俄国保持大国地位。

(2) 科学技术革命扩大了南北之间的差距，影响到发达国家同发展中国家的相互关系。第三次科学技术革命大大提高了西方发达国家在科技上的优势，并给予它们新的刺激和推动，从而进一步扩大了富国和穷国之间的差距。南北之间的不平等贸易关系和债务问题成为国际关系的主要内容之一。为了维护各自的利益，发达国家和发展中国家都分别加强了国际间的协调。要不要向发展中国家提供科学技术发展的重要成果，要不要减轻和免除发展中国家对发达国家的巨额债务，要不要改变不合理的旧的国际经济秩序，成为南



北之间的争论焦点。在一些国家面临贫穷，经济和金融形势不稳的情况下，发达国家的繁荣不可能保持下去。发达国家的继续发展离不开发展中国家的广阔市场和能源、矿产品、农副产品供应，发达国家今后的繁荣与发展中国家的经济进步是紧密相连的。因此，提高第三世界国家的经济发展水平，对于发达国家也是有利的。如果发达国家不认识世界的相互依存，不建立包括技术因素在内的新的国际经济秩序，没有各国共同发展的利益基础，国际政治新秩序就不可能建立，世界和平就不可能持久，南北对话就走不出困境。南北关系已成为国际关系另一重要内容。

(3) 科学技术的发展正在改变着外交领域的一些传统观念。在这方面有两种趋势。一是核武器发展导致核战争灾难的前景，使人们改变了对于战争与和平的原有观念，导致国家在运用军事与外交谋求国家利益方面，更加重视外交的手段，外交的地位相应提高，用政治手段解决国际争端，成为一个公认的国际准则。二是掌握高科技的国家增强了本国的外交分量，从而使各国都认识到，对于一个国家的力量评估，军事力量并不是惟一的参数，一个国家的未来取决于这个国家的综合国力。一国所拥有的开发技术的能力，以及运用新技术开拓市场的能力，对衡量该国的综合国力愈来愈占更大的比重。因此，许多国家在发展军事工业和扩充军备的同时愈来愈重视发展高科技，以从根本上增加国家的综合国力。

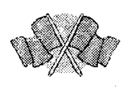
(4) 科学技术成就也改变了一些国家的战略地位和一些地区的战略意义，从而使大国在对外战略中考虑问题的轻重缓急发生变化。在第一次和第二次世界大战期间，德法两国都极力争夺鲁尔矿区，因为那时谁拥有了那里的钢铁原料，谁就掌握了经济上和政治上的主动权。但是在今天，当新技术创造了塑料和其他合成材料，取代了某些钢铁制品时，这些地区对德法的重要性也非昔日可比。再比如，光纤电缆已经代替铜，这使得产铜国的战略地位也发生了变化。过去，苏伊士运河是西欧国家的经济命脉，一旦苏伊士运河关闭，西欧国家将由于得不到中东的石油而陷于瘫痪。但是巨型超

级油轮建成后，绕好望角把中东石油运出来同样经济，从而在一定程度上改变了苏伊士运河的战略地位。

（5）科学技术革命开拓了新的外交领域。人类登上月球，开发南极，利用海底资源，和平利用外层空间，以及在冷战时期美苏两个超级大国在外层空间展开军备竞赛，曾使外交出现前所未有的新领域，尤其成为多边外交的舞台。1959 年 12 月，由美国、苏联、英国、澳大利亚、新西兰、法国、挪威、比利时、日本、阿根廷、智利和南非等 12 国在华盛顿签订的《南极条约》宣称："为了全人类的利益，南极应永远专为和平目的而使用，不应成为国际纷争的场所对象。"④1979 年 12 月第 34 届联合国大会通过《关于月球的协定》，宣布月球及其自然资源是"全体人类的共同财产"，任何国家不得"通过利用或占领，或以任何其他方法据为己有"；禁止"在月球上使用武力或以武力相威胁，或从事任何其他敌对行为"；"月球的探索和利用应是全体人类的事情，并应为一切国家谋福利"。⑤1982 年联合国第二次探索及和平利用外层空间大会通过的报告"敦促所有国家，特别是拥有强大空间能力的国家，为防止军备竞赛进入外层空间的目标积极作出贡献"。⑥所有这些新领域对外交官的专业知识结构也提出了新的要求。

（6）科学技术成就使世界变小，各国之间的联系更为密切，外交保密变得更为困难。在一国领土上所发生的事很快会传遍世界各国。1986 年 4 月 26 日苏联切尔诺贝利核电站发生事故，法国一家私人公司的卫星从空间拍摄的照片打破了苏联最初对消息的封锁。苏联政府被迫修改了有关的消息报道，承认事故造成的灾害比原先宣布的要严重得多。

科学技术革命使人类增强了开发自然资源的能力，促进了经济的发展。但不适当地开发，也破坏了生态环境，使人类正面临共同的生态恶化问题。生态环境问题不再只是一个国家内部的问题，它已经越出不同社会制度国家的疆界，成为全球性问题，引起国际社会的普遍关注，因而成为重要的外交问题。对待生态环境问题，发



达国家与发展中国家所持立场不同，发达国家之间也存在种种矛盾。现在不仅经常发生工业发达国家向发展中国家转移工业三废(废气、废水、废物)、倾倒工业垃圾以及核废料的事件，而且发达国家之间也经常发生由于重大工业事故而产生的外交纠纷。发展中国家面临资金困难，发达国家存在主导权纷争，这些因素影响着在保护生态环境的多边外交活动中的协同一致，不利于采取共同的有效措施。但总的趋势是，人类对生态环境的共识，有可能使保护地球环境问题成为超越社会制度的国际合作领域之一。

## 五、外交与军事

任何国家的军事与外交都是在国家最高权力中心领导下的维护国家安全与利益、捍卫国家主权与尊严的两个重要领域，其区别在于维护国家安全与利益所使用的手段不同。军事是以非和平的、武装的力量和手段捍卫国家的独立与主权，保护国家不受外来侵略，使国家拥有一个安定的国内环境和安全的外部环境。而外交是以和平的政治、经济、文化等手段维护国家的独立地位与利益，为国家创造良好的国际环境。

军事与外交密切相关、互相配合。最早的外交官就是军队中的传令官。在古代两国交战期间，军队的将领就直接承担外交使命。后来，外交官才与军事长官逐渐分离。但直至资本主义以前的外交都要服从于军事，服务于军事。外交也以军事实力作为后盾。奉行“炮舰政策”的强权外交就是资本主义国际关系的产物。这种外交的显著特点是以军事实力作后盾，以军事威胁、讹诈、恫吓作为实现大国无理要求的手段。

国家的军事实力和军事潜力，作为综合国力的一个重要组成部分，今天仍然是影响其国际地位的一个重要因素。随着世界政治格局的多极化、经济活动的全球化和区域集团化，特别是广大发展中

国家在国际舞台上地位的提高，以大欺小、以强凌弱的霸权主义愈来愈行不通。以和平共处五项原则为基础建立国际政治、经济新秩序，以维护国际和平与安全、促进各国共同发展与繁荣的呼声愈来愈高。但是，这并不意味着，外交依赖国家军事实力和军事潜力的这一规律过时了。现实生活说明，军事实力仍然是维护国家主权和独立、确保国家安全、实现国家对外战略的必不可少的重要手段。

在国家的对外领域中，外交与军事的地位在和平时期与战争时期是不同的。在和平时期，外交是维护和平和谋求国家利益的主要工具。和平时期的军事外交是指军队以和平为目的而进行的国际军事合作与交流。而在同别国处于战争状态时，军事则成为维护和谋求国家利益的主要工具。但无论和平时期，还是战争时期，外交与军事都是相互配合的。

具体讲，当事国的战时外交的主要任务有：

(1) 争取国际社会舆论支持和物质援助，揭露敌人，宣传本国进行战争的正当与必要性。

(2) 争取同盟国对敌宣战，争取非敌对国家中立，最大限度地孤立敌对国家，并且尽可能分化瓦解敌对国家，保障战争朝着有利于本国的方向发展。

(3) 就战后诸如恢复国际秩序、战争赔偿、领土变更、战俘交换、和平保障，以及对敌对国家处理等问题同相关国家谈判。交战国之间还就媾和条件进行外交试探和谈判。

(4) 签订停战协定。在战争停止后，通过外交谈判签订和约，用法律形式确定战争的结果，最大限度利用战争形成的局势谋求国家的利益和保障战后和平。

总之，战时外交的主要任务是配合军事手段，赢得战争，达到国家既定的战略目标。战败国则千方百计通过外交手段减少对本国的惩罚，保障国家的生存和将来的发展。但要保证战时外交战略成功，也需要军事胜利的密切配合。在朝鲜战争期间，只有朝中人民军队在军事上打败了美国，把侵朝美军逐回到三八线附近，才于

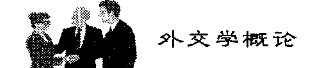


1951年7月迫使骄横不可一世的美国政府坐下来，就停战进行谈判。直到1953年5月，朝中人民军队取得夏季攻势的彻底胜利，才迫使美国于同年7月27日在板门店签订停战协定。军事胜利成为外交胜利的坚强后盾。

军事战略和外交战略是国家总战略下的具体战略，受国家总战略的制约，同时又相互影响。以美国为例，一般认为，制定国家战略和国家安全战略是总统的特权，他要依靠国家安全委员会来制定。国家安全委员会实际上是美国和平时期的军事内阁。而制定军事战略则是参谋长联席会议的职责，但并非由参谋长联席会议独立所为，国务院、行政管理和预算局、财政部、商务部等国家行政部门、各军事工业垄断组织都参与军事战略的制定。各种“利益集团”都对国家的军事战略施加影响。这种军事战略反过来影响国家的外交政策。在美国，每一特殊利益集团都竭力按照自己的愿望施加影响。军方往往希望追加国防预算，在海外部署大量部队，取得和保持军事基地，供美国驻军、进行情报活动、配置战术核武器和越境飞行之用。军方认为，在海外驻军、保留军事基地是国家安全的需要。军方领导、军事、工业集团也鼓励向其他国家提供军援，出售军火，以同别国结成军事同盟，实现西方整个防务计划。美国国务院同时在外交领域开展工作，以求得到相关国家政府的同意。

外交反过来也制约军事行动。战后的局部战争表明，战争双方出于政治、外交的考虑，往往严格控制军事行动的范围。例如英国和阿根廷之间爆发的马尔维纳斯群岛战争，英国政府在战前就明确提出“登陆时机视政治需要而定”和“不轰炸阿根廷本土”。交战双方都力求把战争限制在最小的范围之内，不使其升级。埃及和叙利亚在第四次中东战争之间就反复磋商，把战争规模控制在以色列占领的阿拉伯领土上。在战后和平力量不断增长，反战运动蓬勃发展的条件下，发动战争的国家和交战各方都不能不考虑外交战略的问题。

社会主义国家的军事力量受无产阶级政党领导，党领导整个国

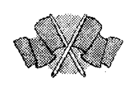



家的政治生活，军队也不例外。“党指挥枪”是中国人民军队从建军以来就形成的不可动摇的原则。中国的军事战略和外交战略都由国家总的政治战略所决定。中国长期不变的基本国策是以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，实现中国的社会主义现代化。与此相适应，中国奉行独立自主的和平外交政策，在和平共处五项原则的基础上同世界各国发展友好合作关系，为中国的社会主义现代化建设争取长期稳定的国际和平环境。中国坚决反对霸权主义、强权政治，坚决摒弃以军事实力为后盾的强权外交，现在和将来永远不称霸。中国的军事战略和国防现代化建设是中国的基本国策所决定的，是为中国的基本国策服务的。中国保持和发展适当的国防力量，完全是为了维护国家的独立、主权和领土完整，为了保证国家的和平建设和祖国的和平统一。中国的军事力量作为正在迅速崛起的中国综合国力的一个组成部分，是促进世界和平与发展的一个重要的稳定因素。

## 六、外交与文化

除了政治、经济、科技和军事外，教育与文化交流也是现代国家外交活动中重要的组成部分。各国之间的文化关系不仅存在于官方外交关系中，也存在于民间外交关系中，官方的外交也促进民间文化关系的交流与发展。

文化交流纳入外交领域始于 19 世纪末。由于文化交流广泛扩及到思想领域、文学艺术领域和科学技术领域，国家开始对文化交流进行管辖和控制。第一次世界大战后，1920 年法国外交部首先将“学校和作品办公室”改成“作品处”，隶属于“政治事务司”。到 20—30 年代，意大利、西班牙、德国、日本、英国、瑞士都建立了全国性的文化机构。苏联在 1925 年建立了对外文化协会。国联设有“国际智力合作委员会”和“国际智力合作协会”（1925 年



在巴黎成立)，国际文化关系由此成型，但当时的范围仅限于欧洲、美洲以及地中海一带。

第二次世界大战后，文化交流以前所未有的规模得到发展。各国建立的文化教育机构和1946年成立的联合国教育、科学及文化组织促进了各民族文化的交往和国际文化的交流。东西方意识形态斗争亦日益加剧。由于科学技术的进步，包括因特网在内的大众传播媒介迅速发展，进一步推动了国际文化关系的蓬勃发展。1961年《维也纳外交关系公约》特别提到使馆的职责之一是促进友好关系，发展经济、文化和科学关系。可见文化交流关系作为外交工作的一部分已得到国际法的确认。

当代国家文化交流的主要领域是在教育、文化艺术、科学技术和新闻宣传四个方面。教育包括交换留学生、学者互访；文化包括举办艺术节和电影节、图书展览、园艺、绘画艺术和考古文物展览、文艺交流和演出、体育比赛以及旅游，等等；科学技术包括科学技术成就展览、国际学术会议、科学家互访，以及科学技术成就的转让等具体问题；新闻宣传分报纸、广播、影视、因特网等。这些领域的活动在国内可以分属许多部门管辖。但在国外都由大使馆的职能处或设立教育、文化参赞等官员同驻在国的相应部门打交道，对外都是代表国家教育、文化部门的，因而也成为推行外交政策的一个重要手段。

文化是一定的政治和经济的反映，反过来又对一定的政治和经济产生影响和作用。文化对外交的影响也不例外。每一民族的国民心态、思想意识和思维方式都属于文化范畴，不同社会制度国家有不同的政治文化和价值观念，这些都影响国家的外交政策和对外关系。第三世界国家由于长期遭受帝国主义、殖民主义的压迫，因而有着强烈的反抗外来侵略和压迫的心态，强烈要求改变国际关系中的不平等状况。而发达国家在历史上就奉行“强权即公理”的原则，自视为优等民族、上帝意志的执行者、“文明”的传播者，用火与剑奴役殖民地半殖民地的被压迫民族。而在今天，它们仍力图

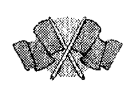




将自己的价值观和意识形态强加于人，干涉别国的内部事务。不同社会制度国家领导人所受的意识形态影响、政治信仰、文化素养、国民心态和受教育程度都会对国家的外交政策打上民族文化、意识形态的烙印。此外，宗教作为文化因素和政治因素，在有些国家对其外交上的作用正在增长。在当代国际环境下，意识形态的分歧不应成为发展正常外交关系的障碍。早在 1955 年，周恩来就代表中国政府提出处理国家关系的"求同存异"原则。实践证明，只有在意识形态上求同存异，不将自己的价值观和政治观点强加给对方，坚持相互尊重国家主权和互不干涉内政的原则，承认世界文明的多元性，才能保持和发展社会制度不同国家或社会制度相同国家间的正常外交关系。

文化工作、文化交流对外交工作有推动的作用。在没有正式建交的双边国家关系中，民间的文化交流可以促进人民的相互了解与理解，可以推动官方外交关系的建立。周恩来历来十分重视对外文化交流工作。他曾经指出，文化、经济交流是外交的两翼。往往是经济、文化打先锋，然后外交跟上来。中日实现邦交正常化就是按照周恩来的思想，从开展中日两国经济、文化交流开始，从增加人民交往开始，从增进民间团体协商开始，逐步创造条件，水到渠成，最终得以实现的。文化也可成为外交制裁的一种手段。当两国外交关系趋于紧张之际，文化关系也会随之冷淡，甚至完全中断，成为外交关系的晴雨表。中苏关系在 60 年代处于最低点时，两国完全停止互派留学生，直到 1983 年才逐步恢复。1983 年中苏双方互派各 10 名留学生，成为两国关系改善"报春的燕子"。

文化也改变着外交的方式。由于大众传播媒介的迅速发展，广播、电视等宣传工具可超越时空，使各国的情况迅速传播到世界各地。一部电脑可以通过通讯卫星与数千里以外的另一部电脑直接联系沟通，增加了相互交流的规模和速度。一国首脑可以通过电视向另一国人民发表演说。一国大使也可以接受电视台记者采访，在电视台向驻在国人民发表演说。1870 年 7 月 14 日柏林各报刊登的



"埃姆斯急电"要在当晚才能传到巴黎。现在每一国家每天发生的重大事情几分钟就可传播到世界各地。1977年11月4日，埃及总统萨达特表达了要访问以色列的愿望，美国哥伦比亚电视公司获悉此事后，立即通过人造通讯卫星采访萨达特。在获得证实后，又在几分钟内用同样的方法采访以色列总理贝京，贝京立即正式邀请萨达特访问以色列。这样由电视揭开了埃以两国领导人历史性会谈的序幕。新的大众传播媒介不仅成为外交电报、外交邮袋以外的传播工具，而且也改变了外交交往的方式。

文化也可成为推行对外战略目标的工具。例如，美国控制着西方国家75%的电视节目、50%的电影发行量及最重要的电信网和通讯卫星系统。这是美国推行意识形态渗透，特别是对社会主义国家进行"和平演变"战略的物质基础。"美国之音"、"自由欧洲广播电台"自诩是提供准确消息来源的新闻机构，实际是配合美国对外战略实施的宣传机构。更有甚者，1954年美国总统艾森豪威尔通过广播宣传战，颠覆了当时危地马拉的不合美国胃口的政府。1996年，越南政府正式谴责美国针对越南所进行的所谓"自由亚洲电台"的广播。但对舆论不正确的误导也可能自食其果。美国在2003年夸大伊拉克大规模杀伤性武器情报，虽然用军事手段推翻了萨达姆政权，但自己也陷入了政治上的被动。可见文化手段在国际舞台上不只用于正常的文化交流，也被用来推行强权政治和颠覆外交，反映了国际政治的复杂。

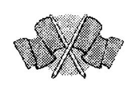
除双边文化关系外，还存在多边国际文化交流。战后多边文化交流得到蓬勃发展。多边文化交流分区域文化合作和世界文化合作两类。世界性文化合作主要通过联合国教育、科学及文化组织和其他世界性组织得以实现。联合国教科文组织的宗旨是"增进各国在教育、科学、文化和交流方面的合作，以促进对正义、法治及《联合国宪章》确认的全世界人民不分种族、性别、语言或宗教均得享受的人权和基本自由的普遍尊重，以期对世界和平与安全做出贡献"。[7]它通过指导教育、协助各国建立基础科学技术、鼓励民族文

化价值、发展文化交流等措施，实现更高的政治目标，道德目标和社会目标。

在教育方面，联合国教科文组织通过与各国和“国际教育局”的合作，努力推动教学研究，每年召开一次国际教育大会，并提供特别基金资助，研究扫盲对某些地区经济和社会发展所起的作用，帮助一些国家培养计划管理人员和高级教育干部。在科学方面，主要重视基础科学教育和应用科学教育的发展。在自然科学领域，它关心与饥饿、缺水和自然灾害做斗争有关的学科的发展，特别将力量放在海洋学、地面科学、水利研究与地震学方面。在社会科学和人文科学领域，开展综合研究和社会工程，发起反对种族偏见的运动。在文化方面，通过翻译和编制杰出的画册、文选等，促进东西方文化的了解，通过召开国际文化大会，实现各国文化机构的合作，保护人类的文化遗产。1970 年在意大利的威尼斯召开第一次世界文化政策大会。1982 年在墨西哥首都召开了第二次世界文化政策大会。大会通过的《墨西哥城文化政策宣言》强烈要求保护和发展民族文化，促进国际文化合作。

在教科文组织中，不仅有国际合作，也存在着广大发展中国家和发达国家之间的斗争。占教科文组织成员国 3/4 的广大第三世界国家积极努力建立国际经济新秩序和“新的世界新闻通讯秩序”，维护了第三世界国家的利益。美国则依仗其捐助占教科文组织预算 25％的份额，不断对其施加压力，并以该组织“管理混乱”和过分政治化为由，于 1984 年 12 月 31 日起退出该组织。

除联合国教科文组织以外，还有大量非政府性国际组织也从事文化交流工作。各国政府间国际组织是开展多边外交的舞台，而非政府性的国际组织则是开展民间外交的舞台。这些组织的官方外交活动和民间外交活动是战后日益发展的多边外交的重要组成部分。



**注释:**

① 《马克思恩格斯全集》第15卷，人民出版社1963年版，第351页。

② 倪世雄、金应忠主编:《当代美国国际关系理论流派文选》，学林出版社，1987年版，第53页。

③ 《列宁全集》第27卷，人民出版社1958年版，第339页。

④ 蒋元椿主编:《国际时事百科》（1979—1984），世界知识出版社1986年版，第281页。

⑤ 同上，第114页。

⑥ 同上，第199页。

⑦ 《联合国概况》，中国对外翻译出版公司，1979年版，第120页。

# 第十一章

# 中华人民共和国外交政策的主要内容与基本原则

中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。中华人民共和国一贯奉行独立自主的和平外交政策。早在中华人民共和国成立前夕，1949 年 9 月中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》就明确规定：“中华人民共和国外交政策的原则为保障本国独立、自由和领土的完整，拥护国际的持久和平和各国人民的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策。”1954 年中华人民共和国宪法规定：在国际事务中，中国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目的而努力。1982 年中华人民共和国宪法规定：“中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则，发展同各国的对外关系和经济、文化的交流；坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。”

中国的独立自主的和平外交政策是马克思列宁主义基本原理和毛泽东外交战略思想的指导下形成和发展起来的。曾长期主持并负责中国外交工作的周恩来，对中国独立自主的和平外交的实践和发展也做出了杰出的贡献。1978 年，中国共产党十一届三中全会把工作重点转移到社会主义建设上来。18 年来，在邓小平建设有中



国特色的社会主义理论的指引下，适应改革开放的需要，针对错综复杂、风云变幻的国际形势，在邓小平的直接领导下中国的独立自主的和平外交政策在内容上更经过新的调整、充实与发展，不仅为中国社会主义现代化建设服务，也为反对霸权主义、维护世界和平、发展中国同其他各国友好合作和共同经济发展做出了积极的贡献。

原则是指观察事务和处理事务所依据的准绳。世界上各国依照其国体（国家的阶级本质）、具体的现实利益、所处的国际环境和历史条件等等各方面的不同，制定不同的外交政策，它们所奉行的外交政策的原则也因之有所区别。中国奉行的独立自主的和平外交政策所包括的主要内容和基本原则体现出中华人民共和国外交政策的本质内涵、战略方针和从事外交事务活动中始终遵循的路线与准则。

当人类历史进入 21 世纪的时候，和平与发展仍然是时代的主题。但世界政治、经济整体形势和国际关系的构成格局正在出现深刻和复杂的变化与重组，中国的社会主义现代化建设进入全面建设小康社会阶段。中国的外交政策的基本方针有着更为完整、简明、系统和科学的概括。

## 一、坚持独立自主

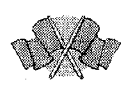
独立自主权，是主权国家的基本权利之一。独立自主是一个国家按照自己的意志，依法完全自主地处理对外事务而不受任何形式的外来干涉的权利，它与国家主权有着密切的联系。就对外关系来说，主权就是独立权。1949 年 12 月 6 日联合国大会通过的《国家权利义务宣言草案》规定："各国有独立权，因而有权自由行使一切合法权力、包括其政体之选择，不接受其他任何国家之命令。"

早在 1949 年 6 月 15 日中华人民共和国成立前夕，毛泽东就在

新政治协商会议上指出："中国必须独立，中国必须解放，中国的事情必须由中国人民自己作主张，自己来处理，不容许任何帝国主义国家再有一丝一毫的干涉。"邓小平在中国共产党第十二次全国代表大会的开幕词中说："中国的事情要按照中国的情况来办，要依靠中国人自己的力量来办。独立自主，自力更生，无论过去、现在和将来，都是我们的立足点。中国人民珍惜同其他国家和人民的友谊和合作，更加珍惜自己经过长期奋斗得来的独立自主权利。任何外国不要指望中国做他们的附庸，不要指望中国会吞下损害我国利益的苦果。"①

近代中国的独立自主权力受到帝国主义的严重损害。旧中国的历届政府在外来侵略势力和帝国主义面前，所奉行的是屈辱外交。从 1921 年开始，中国共产党领导中国人民进行民主革命斗争，代表中国人民和中华民族的利益，明确提出在中国对外关系中，坚持反对帝国主义侵略、维护独立和自主权力的主张。1949 年中华人民共和国成立后，半个多世纪来，中国在国际事务中坚持独立自主的原则始终不渝，充分体现出毛泽东、邓小平、江泽民三代党和国家领导集体的外交战略思想精髓和中国人民长期反抗外来势力和帝国主义侵略的历史传统。中国在对外关系中坚持独立自主的外交原则，实质上就是要坚持中国人民根据自身利益和国情所选定的社会主义道路和内外政策，坚持由中国人民自己解决内部事务，建设具有中国特色的社会主义的道路，绝不容许任何外来势力的干涉、侵略和控制。

从 20 世纪 40 年代末期到 70 年代初期，美国对中华人民共和国采取敌视和威胁政策，武装霸占中国的领土台湾，阻挠中国人民实现祖国统一大业，拒不承认中国在联合国的合法席位。中国坚决维护独立自主的原则，同美国敌视和遏制中国的政策和活动展开针锋相对的斗争，不断谴责、揭露和反抗美国侵略台湾、干涉中国内政、阻挠中国恢复在联合国的合法席位，以及妄图制造"两个中国"的行径。正是由于中国在对美关系上进行了维护国家主权和独



立自主的斗争，终于使美国后来迫于形势，调整了其对华政策。1972年2月尼克松访问中国，中美签订了《中美联合公报》，1978年12月16日中美决定正式建交。

从20世纪40年代末期到60年代初期，在世界上分为以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的帝国主义阵营的历史条件下，毛泽东在1949年6月30日发表的《论人民民主专政》一文中，宣布新中国将倒向社会主义一边，绝不倒向帝国主义一边的"一边倒"政策。中苏两国的友好合作，特别是《中苏友好同盟互助条约》的缔结，在50年代前半期，给中苏两国的各自的国内建设事业以及远东和世界和平提供了重要的保证。但是就是在执行"一边倒"方针和存在中苏同盟的时期，中国在中苏关系中也是坚持独立自主的原则。周恩来说："我们同兄弟之邦并不是没有差别。换言之，对兄弟国家战略上要联合，但战术上不要没有批评。"[②]上世纪50年代前半期，中苏关系主导方面是好的，但是双方并不是没有分歧。从50年代后半期起，由于苏联大国主义有了新的膨胀和发展，不仅在国际共产主义运动内部压制不同意见，而且把意识形态的分歧扩大到国家关系上来。其后，苏联竟然不尊重中国主权，妄图要中国在国防建设和外交事务上服从苏联的全球战略利益的需要，遂使中苏之间控制与反控制的斗争日趋激烈。中苏关系的曲折变化，约30年之久，直到1989年5月邓小平和戈尔巴乔夫北京会晤以后，在相互尊重独立主权的基础上重新建立了两国的正常关系。

80年代初以前，中国奉行独立自主的原则，强调维护中国独立自主的权利和地位，反对任何外国势力对中国的干涉或侵略。绝不屈服任何大国的压力，不依附任何大国。由于当时国际形势的客观需要，独立自主方针并不妨碍中国曾在一定时期，同某些大国结成同盟或一定的战略关系。80年代以后随着美苏关系的变化，美苏分别调整了他们各自的对华政策。邓小平提出中国的外交政策是独立自主的、是真正的不结盟。中国不打美国牌，也不打苏联牌，

中国也不允许别国打中国牌。他又指出：我们坚持独立自主的和平外交政策，不参加任何集团。同谁都来往，同谁都交朋友，谁搞霸权主义我们就反对谁，谁侵略别人我们就反对谁。[3]江泽民说："要坚持邓小平的外交思想，始终不渝地奉行独立自主的外交政策。对于一切国际事务，我们都要从中国人民和世界人民的根本利益出发，根据事情本身的是非曲直决定自己的立场和政策，不屈从于任何外来压力，不同任何大国或国家集团结盟，不搞军事集团，不参加军备竞赛，不进行军事扩张。"[4]这一段话不仅阐明中国外交坚持独立自主的深刻内涵和基本范畴，也说明社会主义的中国在国际事务中是一个负责任的大国，在制定和执行本国的外交政策过程中，一向从中国人民的利益和世界人民的利益的一致性出发，依靠自己的综合国力和成熟的政治经验，发扬独立自主精神，以维护世界和平和谋求共同发展。

## 二、维护世界和平，促进共同发展

和平问题是指世界范围内的总体和平。发展问题是指世界范围的繁荣与发展。和平关系到人类的生存与前途。发展关系到世界的兴盛与发达。

战争与和平是人类社会解决政治矛盾的两种不同的基本手段。自从人类社会发展到产生了阶级，有了人剥削人的制度以后，便不断地发生大小各种战争，包括规模很大的国际战争。从 19 世纪末 20 世纪初迄今百年多来的历史经验证明：帝国主义为争夺世界霸权和瓜分世界的战争，包括第一次世界大战和德日意法西斯国家发动的第二次世界大战在内，以及帝国主义为反对社会主义国家和镇压民族解放运动所进行的战争，从根源上说来都是垄断资本主义各种经济力量和政治力量发展的必然结果。特别是 20 世纪前半叶，仅相隔 20 年即发生由帝国主义国家发动的两次世界大战。因此



1945年制定的《联合国宪章》宣称“欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”，把“维护国际和平及安全”规定为联合国的首要宗旨，这充分反映了世界人民的共同愿望。但第二次世界大战后，美苏两个超级大国又在冷战中对峙，国际形势呈现紧张状态，人们普遍关注第三次世界大战是否又会发生。由于现代战争的根源仍然存在，战后世界上各个地区的局部性战争此起彼伏从未停止过。由于霸权主义的经济基础和强权政治的矛盾冲突依然存在，另一次世界战争的威胁尚未从根本上消除。但是，另一方面我们也更看到，第二次世界大战后的形势，比第一次世界大战前和两次世界大战中间时期，出现了许多新的和平因素，使另一次世界大战的爆发可能推迟以至或许避免。

历史已进入21世纪，和平与发展的时代主题，是世界人民追求的目标和世界发展的潮流。世界格局从总体上看仍然是趋向缓和，世界上维护和平的力量仍在增长，在一个相当长的时期内避免新的世界大战是有可能的。但是，迄今“和平与发展”两大问题远没有得到解决。霸权主义和强权政治仍然存在，领土、民族、宗教、资源等因素引发的武装冲突和局部战争连接不断。国际恐怖主义的危害也有增强的趋势。对于解决和平与发展问题的复杂性和曲折性，也要清醒的认识，不可盲目乐观。既要在战略上高瞻远瞩，又要在战术上认真务实。

当今世界，和平问题和发展问题相互交织，密不可分。发展离不开和平，和平离不开发展。维护世界和平是促进各国发展的前提。谋求共同发展是保持世界和平的物质基础。中国的社会主义国家的本质，中国的社会主义物质文明和精神文明的建设，决定中国外交政策的宗旨是维护世界和平、促进共同发展。中国主张维护地区和世界和平与稳定，反对霸权主义和强权政治，反对在国际关系中违背国际关系准则和国际法、滥用武力或以武力相威胁，主张通过外交协商，和平解决争端。同时，也反对各种形式的恐怖主义。伴随世界经济发展和科技进步，高技术、金融、信息的高度普及，

经济全球化趋势的流行，发达国家和发展中国家经济差距的扩大，中国在深化改革，扩大开放，全面建设小康社会的同时，积极参与国际经济合作与竞争，努力推动世界经济全球化的趋势，得以趋利避害，朝着国际经济关系在平等合作，互利互惠的基础上健康、稳定地发展。

## 三、始终把国家主权和安全问题放在第一位

中国的外交工作始终把维护国家主权和安全放在第一位。正如邓小平于1989年12月1日会见日本朋友樱内义雄等人所阐明：国家的主权，国家的安全要始终放在第一位。西方一些国家拿什么人权，什么社会主义制度不合理不合法等做幌子，实际上要损害我们的主权。⑤

国家主权是国家的最重要属性，是国家固有的权力，是国家独立自主地处理内外事务的权利。国家主权权力不属于任何外来意志，所以国家主权在国内是最高的，在国际上是独立的。国家主权包括两个方面的内容，即对内的最高权，对外的独立权。最高权是指国家的最高统治权，每一国家有决定其社会政治制度和经济制度以及国家形式的权利，对其中央和地方政府有行政、立法和司法的最高管辖权。国家对外独立权是指在国际关系中，享有独立自主地不受任何外来干涉地处理内外一切事务的权利，以及一旦遭到外来侵略和武力攻击时实行单独或集体自卫的权利。

国际关系的长远历史和现实经验证明，奉行帝国主义、霸权主义的国家，在对外实行侵略、扩张时便肆意否定他国主权，但对他们自己国家的主权，却丝毫不肯放弃，并妄图自成一统、独霸世界。世界上任何主权国家为维护本国国家利益，在国家间交往中，都坚决主张国家主权是绝对不能放弃或分割的，其他国家不许干涉本国内政。



国家安全保障问题自古以来是国家赖以生存和发展的重要手段。但是国家安全保障做为现代国际关系一种制度的概念，却是在第一次世界大战结束后提出的。一些国家尤其是一些大国，特别是法国和苏联，把安全保障问题，不仅作为国防问题提出，而且作为外交政策问题提出，从而成为国家总体外交的一个组成部分。第二次世界大战后，美国更把国家安全问题纳入其国家战略的体系。

冷战结束后，世界政治和经济形势和国际关系发生了重要的变化，在新的历史条件下，安全的涵义已演变成为一个综合的概念，其内容由军事政治扩展到经济、科技、环境、文化等诸多领域。新一代的中国领导人提出以经济和经济合作为中心的国家新安全观。其内容为：在改革开放的环境下国内政治、经济和社会将日益受到来自国际的影响，国际经济、政治、军事等领域的不安全因素，会波及国内。一国的发展与稳定对国际环境也会产生影响。国家的安全问题由于经济安全的分量的加重，国际经济关系中的安全因素对各国经济发展起着不小的影响。因此，中国关于国际安全的看法，近年来在理论上有了深化，在政策上有了调整。把国与国之间的关系建立在五项原则的基础上，视为世界和地区政治前提。把国与国之间在经济领域的互助合作，谋求共同发展，视为世界和地区和平安全的经济基础。⑥

1999 年 3 月 26 日，江泽民针对科索沃形势指出："历史告诉我们，以军事联盟为基础，以加强军备为手段的旧安全观，无助于保障国际安全，更不能营造持久和平。这就是必须建立适应时代的新安全观，并积极探索维护和平与安全的新途径。"⑦2001 年 "9·11" 恐怖袭击以后，中国领导人根据新出现的不稳定因素再次强调新安全观。新安全观的核心是"互信、互利、平等、协作"。和平共处五项原则及其他公认的国际关系准则是维护国际安全的政治基础。互利合作，共同繁荣是维护和平的经济保障。

维护国际安全，必须摒弃冷战思维，树立新安全观的理论和政策。国际社会应不懈努力，构筑一个有利和平与发展的新合作安全

机制，任何国家不能把所谓安全强加到损害他国安全利益的基础上，应该相互尊重主权，通过合作谋求安全、互利和共同繁荣。

互信，是指超越意识形态和社会制度异同，摒弃冷战思维和强权政治的心态，互不猜疑，互不敌视。各国应经常就各自安全防务政策以及重大行动展开对话与相互通报。互利，是指顺应全球化时代社会发展的客观要求，互相尊重对方的安全利益，在实现自身安全利益的同时，为对方安全创造条件实现共同安全。平等是指国家不分大小强弱，都是国际社会的一员，应互相尊重，平等相待，不干涉别国内政。协作，是指以和平谈判的方式解决争端，并就共同关心的安全问题进行广泛深入的合作，消除隐患，防止战争和冲突的发生。

## 四、在和平共处五项原则的基础上同各国发展合作关系

和平共处五项原则是中国指导对外关系的基石。早在1949年4月30日，毛泽东在为中国人民解放军总部发言人起草的《为英国军舰暴行发表的声明》中即指出："中国人民革命军事委员会和人民政府愿意考虑同各外国建立外交关系，这种关系必须建立在平等、互利、相互尊重主权和领土完整的基础上，首先是不能帮助国民党反动派"，"外国政府如果愿意考虑同我们建立外交关系，它就必须断绝同国民党残余力量的关系，并且把它在中国的武装力量撤出去。"⑧这里已经为建国后的对外政策确定了互相尊重主权和领土完整、平等互利以及不许干涉中国内政的基本原则。1950年，由毛泽东和周恩来亲自同斯大林谈判达成的《中苏友好同盟互助条约》更规定："双方保证以友好合作的精神，并遵照平等、互利、互相尊重国家主权与领土完整及不干涉对方内政的原则"发展和巩



固两国之间的联系。

1953年底，中印就两国在西藏地方关系的问题举行谈判。12月31日在谈判开始前，周恩来会见印度政府代表团，在谈话中重申以上各项原则并又加上和平共处一项，从而首次明确和完整地提出和平共处五项原则。经印方赞同后，五项原则正式载入1954年4月29日双方签署的《中华人民共和国和印度共和国关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》。1954年6月下旬，周恩来先后访问印度和缅甸，于6月28日和29日分别同印、缅两国总理发表了《中印两国总理联合声明》和《中缅两国总理联合声明》，向全世界共同倡导以和平共处五项原则作为指导各国关系和一般国际关系的原则。从此，五项原则即成为指导中国对外关系的基本准则。

和平共处五项原则的根本出发点是，国家不分大小、强弱、贫富，不论社会制度、意识形态、文化传统和发展道路的异同，无论在双边关系和多边关系中，彼此都应该一律平等，互相尊重、互利合作、和睦相处，以维护世界和平，促进人类进步。处理国与国之间的关系，和平共处五项原则是最好的准则。现代国际关系实践证明，和平共处五项原则具有强大的生命力。

和平共处五项原则是一个相互联系和不可分割的有机整体。尊重主权和领土完整表达了最重要的主权原则，主权是独立自主的根本，领土完整是国家主权独立的必要前提。互不侵犯要求在国际关系中排除以武力推行国家政策和解决国际争端。互不干涉内政是要保证各国有按照本国人民的意志选择自己的社会制度和发展道路的权利，任何国家不得以任何借口干涉别国内部事务。平等互利要求世界各国在国际政治、经济交往中应该完全平等、相互合作、取长补短、共同繁荣。和平共处则要求不管国家制度如何应该相互宽容和平相处。和平共处原则首先是列宁在十月革命后提出来的。国家与国家之间必须和平共处，但和平共处又必须是有原则的，这就是相互尊重主权、互不侵犯、互不干涉内政及平等互利。其中主权原

则是基础，互不干涉内政是核心。只有在这基础之上的和平共处才是真正平等的互相尊重的和平共处，否则就是一方压制另一方的不平等的假和平共处。中国提出和倡导的和平共处五项原则完全符合《联合国宪章》的宗旨和原则，它既是列宁和平共处思想的继承和发展，也是《联合国宪章》的宗旨和原则的继承和发展。历史证明，只要各国严格遵守和平共处五项原则，那么社会制度的不同，意识形态的分歧，历史遗留的事端，都不能妨碍正常的国际关系的发展；相反，如不能按照五项原则行事，制度相同的国家也不能建立正常的关系。

20世纪80年代末和90年代初以来，随着前苏联的解体，美苏冷战对峙的雅尔塔格局被打破，新的格局尚未完全确立。在新旧格局交替的过程中，国际形势更加复杂多变和动荡不安。建立国际政治新秩序成为关系到世界和平与发展的关键问题。邓小平从全球战略出发，高瞻远瞩地提出必须以和平共处五项原则为准则才能建立真正公平的国际政治新秩序的主张。1988年12月21日邓小平在会见来华访问的印度总理拉吉夫·甘地时说："世界总的局势在变，各国都在考虑相应的新政策，建立新的国际秩序。霸权主义、集团政治或条约组织是行不通了，那么应当用什么原则来指导新的国际关系呢？"邓小平认为，"中印两国共同倡导的和平共处五项原则是最经得起考验的"。⑨应当用和平共处五项原则作为建立国际政治新秩序的准则。世界历史和国际关系的发展，将赋予和平共处五项原则更为深远的影响和生命力。

## 五、反对霸权主义和强权政治

霸权主义一词源出于古希腊史上某城邦国家对其他城邦国家的控制。现在国际关系中，则泛指大国、强国不尊重他国主权和独立，对他国强行干涉、控制和统治的政策与活动。强权政治指一国



在国际关系中，使用武力和经济的威胁作为国家对外政策的手段。鼓吹和奉行强权政治的人一心想把强制性暴力行为视为国际关系的决定因素。霸权主义和强权政治是威胁世界和平与稳定的主要根源。世界上哪里有霸权主义，哪里便会出现不稳定、不安宁的局面。反对霸权主义，维护世界和平，是世界各国人民的共同要求。

中国最希望世界和平。50 年代到 70 年代，毛泽东和周恩来在领导中国外交工作中，强调要反对超级大国的霸权主义，认为霸权主义是战争的根源。中国把反对霸权主义，维护世界和平作为国策。80 年代初，邓小平指出：反对霸权主义，维护世界和平是我们的真实政策，是我们的对外纲领。

当此世纪之交，总的看来，国际形势继续趋向缓和，维护世界和平与稳定的力量继续增长。但是霸权主义和强权政治有新的发展。特别应当观察到的是美国作为冷战后惟一的超级大国，不断推行其称霸世界的战略，要把美国自己的社会制度、经济模式、文化形态和价值观念强加给别国，打着“人权，自由、民主”等旗号，肆意干涉别国内政。美国外交还鼓吹“人权高于主权”的理论，为其新干涉主义制造舆论。美国还构建和强化军事集团或军事联盟，巩固以美国为主导的全球或地区安全体系。“9·11”事件以后，美国更把它的霸权主义发展为“先发制人”的单边主义。霸权主义和强权政治并未退出历史舞台。以美国为代表的西方敌对势力仍然打算“西化”和“分化”中国，对中国推行“和平演变”战略。我们同西方敌对势力在干涉与反干涉、颠覆与反颠覆方面的斗争将是长期和复杂的。反对霸权主义和强权政治是中国外交一项重要的任务。

在反对各种形式的霸权主义的同时，中国也告诫自己绝不称霸；“不称霸”也是从毛泽东开始确定的坚定不移的一项国策。

## 六、推动建立国际政治经济新秩序

早在20世纪70—80年代前期，中国就对建立国际经济新秩序问题提出很多合理的主张。80年代末，中国又对建立国际政治新秩序问题提出了一些原则设想。90年代初，苏联东欧局势发生巨变后，世界格局出现重大变化。中国重申霸权主义和强权政治最终都是行不通的，需要建立国际经济新秩序，也需要建立国际政治新秩序。

1999年10月江泽民访问法国时，对国际政治经济新秩序作了新的概括。关于国际政治新秩序，首先要坚持公认的国际关系准则，特别是相互尊重主权和领土完整，互不侵犯、互不干涉内政，平等相待，和平解决国际争端的原则。其次是加强联合国的权威，充分尊重和发挥联合国在维护世界和平与安全方面的积极作用。第三是国际新秩序的建立过程应是世界各国充分参与的民主过程，国家不分大小，均应有平等参与建立新秩序的权利。

关于建立国际经济新秩序，首先要在国际经济关系中坚持互利合作和共同发展的原则。其次是在全球化的过程中应有全球性的协调与合作，各国应共同努力，改革和完善现存的国际经济和金融秩序；第三是发达国家应承担更多的义务，帮助发展中国家，努力缩小贫富国家间的差距；第四是尊重发展中国家根据自身的国情选择发展道路。[10]

中国关于建立国际政治经济新秩序的正确主张，以及对此所做的不懈努力，已经在国际关系的新发展中产生了颇为积极的影响。但是，由于和平与发展问题至今未得到根本解决，美国在美苏两极格局消失后，坚持要建立一个为美国所主导和控制的单极格局，多极格局迟迟不得构筑成功，因此，建设一个和平稳定公正合理的国际政治经济新秩序的任务尽管前途是光明的，但其最后实现还需倍加努力。



## 七、遵行冷静观察、沉着应对、相互尊重、求同存异的方针

20世纪80年代末90年代初，邓小平针对当时国际形势发生的重大变化，提出了“冷静观察，站稳脚跟，沉着应付，韬光养晦，决不当头，有所作为”的战略方针。这一外交方针，是从中国人民的长远和根本利益出发，根据国际形势和国际力量对比的客观实际状况，既纵览全局、高瞻远瞩，又深入分析、科学概括地提出来的。这一外交方针对最近十几年来的中国外交工作的顺利发展，不断开拓新的局面，有着重要的指导作用。历史进入21世纪后，中国外交的实践面临新的机遇与挑战，尽管中国的综合国力不断提高，对国际事务发挥越来越重要的作用，但是我们仍然要遵行冷静观察、沉着应对的方针。

冷静观察，就是在外交工作中不急不躁、不意气用事，而是客观地分析国际形势、国际关系的变化，缜密思考，科学判断以便把握机遇，争取主动。在国际形势对我有利的时候，要看到机遇，但也要看到问题和挑战。在国际形势出现剧烈变化时，诸种现象纷纭复杂，矛盾交织在一起，不测的因素增多，则更要冷静观察，不能感情用事，要看到困难，也要看到光明。要看到现象，更要透过现象抓住本质。要看到事务变化的外部条件，更要明察其内在因素。要看到事务的现状，更要看到它的发展趋势。沉着应对，就是再复杂多变的国际形势，从容自若，处变不惊，刚毅自信，善谋对策，从容应对，促使不利局面向有利局面转化。⑪

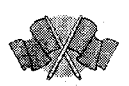
外交是国家与国家间处理国际关系问题的和平方式的手段。在外交事务中，中国一向把相互尊重、求同存异作为另一项方针。在外交交往和交涉中，各自处在不同经济发展阶段，实行不同社会制

度的各国应该互相尊重，对于彼此需要解决重大国际问题，应该在平等协商达成一致的基础上谋求公平合理的解决。要互相尊重各国国情。各国历史背景、文化传统、社会制度、发展道路和生活方式的差异，都应该得到尊重。不应该成为相互之间发展正常国家关系的障碍，更不应该成为推行霸权主义干涉别国内政的借口。中国外交的“求同存异”方针，是由周恩来总理首次在亚非万隆会议中提出的。“求同存异”方针，保证了亚非会议的成功，增进了亚非国家的团结，排除了美国对会议的干扰和破坏。“求同存异”方针，就是主张国家间应该在和平共处五项原则的基础上团结合作，妥善处理分歧。在国家关系中，避开社会制度和意识形态上的不同，从双方或各方都有共同利益和事关世界和平与发展的大局出发，通过和平谈判求得公正、合理的解决。有些问题一时解决不了的，可以暂时搁置，不因此影响正常的国家关系。

## 八、尊重世界的多样性

当今世界上有近200个有独立主权的国家，它们的地理位置、面积大小、人口多少、资源贫富各不相同。从世界各国的历史传统、民族状况、语言文化和宗教信仰来看，它们的特点更是千差万别。世界上各国经济发展水平，社会政治经济制度和意识形态，也有所不同或差异。

世界多样性的含义，主要指各国的历史文化、社会制度和发展模式的多样性。世界是丰富多彩的。各国文明的多样性，是人类社会的基本特征，也是人类文明进步的动力。人类社会的共同进步追求只能通过不同的文明来表达，各国人民的美好生活理想可以通过不同的发展道路来实现。各种文明和各种发展的道路应该和谐共存，在比较中取长补短，在求同存异中共同进步。各国的发展必然遵循各自历史轨迹。处于不同发展阶段的国家应在相互尊重的基础



上平等交流、友好合作。

江泽民指出，“要尊重世界的多样性。当今世界是丰富多彩的。各国都有权选择符合本国国情的社会制度、发展战略和生活方式。各国的事情要由各国人民自己作主，国际上的事情要由大家商量解决”。[12]世界的多样性主要表现在如下四个方面：（一）多样性是一种不以任何人意志为转移的客观存在，是社会历史和人类文化发展过程中的普遍现象和基本特征。（二）人类应当以科学的态度认识和分析世界的多样性问题，正确判断和确定其客观价值。（三）世界各国政府应当在世界多样性问题上尽快达成共识，并以此为基础制定自己的外交政策和国际战略。（四）世界上各国之间存在着差异，各国都有权选择符合本国国情的社会制度、发展战略和生活方式，国际政治格局应实现多极化，否定单极化。新旧国际秩序的变革，必须以世界多样化的客观存在，作为整体规划和具体实施的一个前提条件。[13]

## 九、促进国际关系民主化和积极参与多边外交活动

国际关系民主化，就是各国的事情要由各国人民做主，国际上的事情要由各国平等协商，全球性的挑战要由各国合作应对。国际关系民主化，有利于体现各国人民的意愿和利益，有利于促进世界的平衡发展。在有关世界和地区和平的重大问题上，应该按照《联合国宪章》的宗旨和原则以及公认的国际关系基本准则，通过协商谈判和平解决争端。国际关系民主化反映出世界各国人民推动和平与发展事业的加强。

中国积极参与多边外交活动。联合国是当今世界最广泛性的国际组织，它在维护世界和平与安全，促进世界发展方面发挥着越来




越大的作用。中国作为联合国常任理事国参加联合国事务，以积极务实的态度参与多边合作，维护联合国的作用与权威，坚持和遵守《联合国宪章》的宗旨和原则，支持联合国进行必要和合理的改革。联合国加强真正有效的集体安全制度，还应在组织上加强联大、安理会、经社理事会等主要机构的良性互动，加强联大在联合国体制中的权威。中国还积极参加联合国各专门机构开展的有利于世界和平与发展的活动。中国还广泛参加各种国际和区域性组织，加强各国在各个领域，特别是经济、贸易和科技等方面的互利合作。近年来，国内外国际关系研究学界提倡在国际关系中奉行多边主义，反对单边主义，这一思潮也反映出国际社会要求促进国际关系民主化的积极要求。

## 十、争取和平的国际环境和良好的周边环境

中国主张创造安全可靠、长期稳定的国际和平环境。和平是世界人民的第一需要，没有和平，任何建设事业都无从谈起。国家之间争端地区之内的冲突，应该通过和平谈判、平等协商求得公正合理的解决，不应凭借自己的军事优势动辄使用武力或以武力相威胁。

努力发展大国间长期稳定的友好合作关系，也是面向 21 世纪建设和平国际环境的一个重要方面。随着冷战的结束，大国之间的关系已经发生了深刻的变化。中国已先后同美国、日本、俄罗斯、法国、英国、加拿大建立了不结盟、不对抗、不针对第三方为主要特征的新型大国的伙伴或合作关系。中国外交为推动世界政治多极化，促进大国关系向良性互动方向发展做出了积极贡献。

加强与周边国家的睦邻友好合作，是中国外交的一个重要方面。中国始终贯彻“与邻为善，以邻为伴”的方针。以“睦邻、安邻、富邻”作为开展周边外交的原则。以“和平、安全、合作、繁荣”作为中国对亚洲政策的目标，积极推动睦邻友好和区域合作。



上海合作组织的建立与发展，促进了地区稳定和经济合作。中国与东盟国家的政治互信和经贸合作得到加强。中国正式加入《东南亚友好合作条约》，并与东盟宣布建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”。对于中国同邻国之间存在的争议问题，中国一贯主张着眼于维护和平与稳定的大局，通过友好协商谈判加以解决。一时解决不了的，可以暂时搁置，求同存异。

**注释：**

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年10月第一版，第3页。

② 周恩来：《周恩来外交文选》，中央文献出版社1990年版，第2页。

③ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年第一版，第156页。

④ 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》（《十五大以来重要文献选编》〈上〉），人民出版社2000年版，第42页。

⑤ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年10月第一版，第348页。

⑥ 刘海等主编：《当前党政干部关注的若干重大理论问题》，中共中央党校出版社2003年版，第3页。

⑦ 1999年3月27日《人民日报》。

⑧ 《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社1994年12月第一版，第85页。

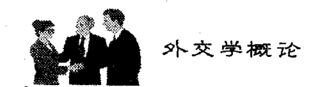
⑨ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年10月第一版，第282—283页。

⑩ 1999年10月26日《人民日报》。

⑪ 《邓小平外交思想学习纲要》编写组：《邓小平外交思想学习纲要》，世界知识出版社2000年1月版，第102页。

⑫ 同④，第43页。

⑬ 张志慧、于洪生、蒋文著：《邓小平理论的丰富和发展·政治建设论》，山东人民出版社2001年版，第242页。




# 第十二章

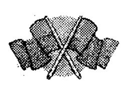
# 中华人民共和国外交的特色和风格

中国是一个社会主义国家，又是一个发展中的国家；中华民族有着几千年的优秀文化传统，而在中华人民共和国成立之前又曾深受帝国主义和殖民主义100多年的侵略和压迫，而新中国建立以来，在毛泽东、周恩来、邓小平和江泽民等杰出政治家的直接领导下一贯奉行独立自主的和平外交政策。由于以上各种因素，中国外交在半个多世纪的长期实践中形成了自己的鲜明特色和风格。这些特色和风格对实现中国的对外政策、开拓中国的外交局面、在国际上树立中国的形象、提高中国的国际地位和国际声誉，都起着不可忽视的作用，是中国外交的一笔丰厚的财富，是极为宝贵的经验结晶，也是中国对世界外交的独特贡献，因而值得我们认真总结、提高和发扬，以利于今后的外交工作。

本章就来谈谈中国外交的一些主要特色和风格，其中也包括中国外交特有的人民性。

## 一、新中国外交的特色

**国际主义与爱国主义相结合**　中国的对外政策在不同时期曾做过程度不同的调整，但根本指导思想却有其连续性。“在尖锐复杂



的国际斗争中……始终不渝地反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，坚定不移地站在被压迫民族和被侵略国家一边，站在国际正义和人类进步一边，"[①]这就是其中重要的一条。综观新中国半个多世纪的外交史，只要是帝国主义、霸权主义、殖民主义或扩张主义，不管它是来自西方、东方、北方或南方，也不管它是针对中国或别国，中国都一概反对。中国不仅为捍卫自身的利益不受侵犯而进行坚决的斗争，并且站在所有进行正义斗争的国家和民族一边，给予力所能及的支援。这就是国际主义和爱国主义相结合的指导思想和立场。

1950年，中华人民共和国成立不到一年，美国发动侵朝战争，并于10月7日越过三八线，向鸭绿江进逼。为了援助朝鲜人民，也是为了保卫刚刚诞生的中华人民共和国，中国决定派出志愿军入朝参战，对手是历史上最强大又是处在巅峰状态的美国帝国主义。做出这样的决策所需要的胆识和勇气是不难想象的。毛泽东在做出这一决策时指出："总之，我们认为应当参战，必须参战，参战利益极大，不参战损害极大。"[②]"抗美援朝，保家卫国"，这两句震撼中国大地和整个世界的口号集中地体现了中国奉行国际主义和爱国主义相结合的伟大精神。

几乎与抗美援朝同时，中国又在南方边陲支援印度支那三国人民先后抵抗法国殖民主义和美国帝国主义的正义斗争，特别是支援越南人民的斗争。到1978年止，中国对越南的援助总值约达200亿美元。但是，1978年底，越南大规模入侵柬埔寨，奉行地区霸权主义政策，并一再侵犯中国边境，向中国提出领土要求。中国本着一贯的国际主义和爱国主义相结合的立场，像当年支援越南反抗法、美帝国主义一样，又坚决支援柬埔寨的抗越斗争，并对越南的入侵进行自卫反击。这表现了中国奉行国际主义和爱国主义相结合的立场真正做到了"始终不渝"和"坚定不移"。

建国近半个世纪以来，中国在援助亚非拉人民争取民族独立、反对外来侵略、发展民族经济等方面也做出了自己的贡献。据不完

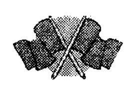



全统计，从1954年到1985年，中国向亚非拉80个国家提供成套项目援助1317个，其中已建成1057个。它们大多数是成功的，适合受援国需要，产生了明显的效益和影响。此外，中国还向50多个第三世界国家派出了医疗队。20世纪80年代末，中国在国外工作的医务人员约有1300多人，分布在49个国家的100多个医疗点上。这一切都得到广大第三世界国家和人民普遍的赞誉和信任。同时，中国也得到第三世界国家的支持和帮助。毛泽东说过，恢复中国在联合国的合法席位，靠的就是第三世界各国朋友们的帮忙。

中国主张实行爱国主义基础上的国际主义和在国际主义指导下的爱国主义。中国认为，社会主义国家如果奉行沙文主义，特别是大国沙文主义，社会主义国家也可以成为霸权主义。沙文主义不仅背离国际主义，也背离真正的爱国主义，同时也就不可能真正遵守国际公认的指导国家关系的准则。因此，中国认为，社会主义国家之间也必须严格遵守和平共处五项原则。中国还一贯认为，一国的革命只能主要依靠本国的力量，一国选择什么政治社会制度也只能由本国人民决定。反革命不容输出，革命同样不能输出。中国还认为国际援助是非常重要的，但援助国不能包办代替，更不能附带政治条件，而受援者也不应依赖，更不应损害独立自主。

中国三代领导人，从毛泽东、周恩来、邓小平到江泽民一再告诫中国外交人员必须既珍视自己的独立和主权，也尊重别国的独立和主权，必须防止任何大国沙文主义情绪。毛泽东说："中国人在国际交往方面，应当坚决、彻底、干净、全部地消灭大国主义。"③毛泽东关于三个世界划分理论所包含的一个重要战略思想就是中国属于第三世界，永远不做属于第一世界的超级大国，"不称霸"。

国际主义与爱国主义相结合本应是一切社会主义国家对外关系的指导思想。可惜，世界上最早的社会主义国家前苏联长期奉行大国沙文主义和霸权主义，败坏了社会主义的声誉，也是导致苏联解体的重要原因之一。中国是一个能始终不渝地按国际主义和爱国主义相结合的思想行事的社会主义国家；它是中国外交的一个特色，



值得我们自豪。

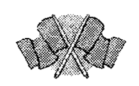
**原则坚定性与策略灵活性相结合**　原则坚定性与策略灵活性相结合是马列主义的一个重要策略原则。在由毛泽东、周恩来和邓小平等领导人直接领导的中国外交中，这一策略原则也得到了创造性的运用。剖析中国外交在近半个世纪中取得的每个重大成就，都可以看到原则坚定性和策略灵活性两者之间的正确和巧妙的结合，这一策略原则成为新中国外交的另一个显著特色。

例如，和平共处五项原则诞生的过程，就中国方面而言，就是中国一方面坚定地坚持了原则，同时又采取了灵活和现实的方针所取得的成果。如前章已提到过的，五项原则是中国和印度在20世纪50年代初围绕中国和平解放西藏问题所进行的外交谈判过程中，由周恩来提出的。当时的印度只承认中国对西藏的“宗主权”，并在西藏保留了包括少量武装卫队在内的种种特权，还把中国中央人民政府和西藏地方当局的关系当作国际争端加以干预。中国一方面严正指出西藏自治是在“中国主权范围内”的自治，和平解放西藏是中国“行使自己的主权”，任何外国政府都不应企图“影响和阻挠”；同时中国政府真诚希望“在互相尊重主权和领土完整，平等互利”的基础上通过正常外交途径解决中印两国在西藏问题上的交通、通商和文化关系，保证两国友好关系的正常发展。中国方面还充分照顾到印度和西藏地区的传统关系，同意为来往于印度和西藏的印度商人和香客提供方便，为他们开放指定的山口、通道和集市，并允许印度按互惠原则仍在西藏设立贸易代表处。因此，中印两国得以顺利地于1954年4月29日签订了中印有关中国西藏地区和印度之间的通商和交通协定以及印度撤出武装卫队的换文。正是在前述协定中，两国一致确认了“五项原则”。在这一重大外交成就中，可以明显看到中国对原则坚定性和策略灵活性的正确运用。

又如中国对同非社会主义国家的建交在开国之初就提出了明确的条件。其中最主要的一条就是对方必须同国民党当局断绝一切官方关系，凡不愿按这些条件同中国建交的则“不要急于去解决”

(毛泽东语)。半个多世纪来，中国一贯坚持这一立场，坚决反对出现任何形式的“两个中国”的局面。从1949年10月2日前苏联第一个承认中华人民共和国到1979年1月1日美国正式同中国建交，历时30年。在这期间同中国建交的约130个国家无一例外地接受了中国始终坚持的条件，表现了中国非凡的原则坚定性。但在这一漫长岁月中，中国又视不同对象采取了不同的灵活态度。如英国和荷兰早在1950年即承认中国，但他们仍同台湾保持领事关系，并在联合国内同意台湾当局继续非法占据中国的席位。考虑到它们的态度不同于美国，中国于1954年同意同两国交换代办，采取了“半建交”的灵活方式。1963年，法国表示愿意同中国谈判建交，但要求中国不坚持要法国先主动同台湾断交。考虑到法国当时相对独立于美国的态度，在法国承认中华人民共和国政府为中国惟一合法政府的条件下，同意法国的要求，采取了灵活的态度。结果是中法建交以后，台湾当局被迫同法国断交，同样达到了中国所坚持的目标。1972年美国总统尼克松访华，通过《上海公报》承认了一个中国的原则，但尚无正式建交条件，中国于1973年同意在美台仍保持外交关系的情况下同美国互设联络处以保持联系。1979年两国正式建交，中国又同意美台保持非官方的联系。这都是在坚持原则的前提下所采取的灵活方针。此外，中国在20世纪70年代同一些拉美国家谈判建交时还灵活地同意采用“注意到”方式，即只要对方承认中国政府为惟一合法政府，表示“注意到”中国对台湾的立场就可建交。

再如边界问题，中国一贯认为边界问题是历史遗留下来的问题，应慎重对待；边界问题应在“五项原则”的基础上通过谈判和平解决，在此之前应该维持现状和边界安宁；中国不要别国一寸领土，也不容许别国侵占中国的领土，在原则问题上中国将寸步不让；中国对解决边界问题抱有诚意，只要对方抱有同样诚意，中国愿意尊重历史和现实，按照公平合理、互谅互让的精神，使边界问题得以顺利解决。以上各点也同样明显地表现了原则坚定性和策略



灵活性。大家知道，中国同尼泊尔在 1961 年 10 月签订了边界条约。在两国谈判过程中，最令人瞩目的问题是世界最高峰——珠穆朗玛峰的归属问题。双方达成的协议是珠穆朗玛峰为两国所共有，两国都有权宣称世界最高峰位于本国领土。这是从公平合理和互谅互让精神解决边界问题的范例，也是中国在边界问题上运用原则性和灵活性相结合的一个例证。

总之，在中国处理各种外交事务中处处可见原则性和灵活性巧妙相结合的特色。而按“一国两制”设想顺利解决香港和澳门问题的重大外交成就更可以说是原则性（“一国”）和灵活性（“两制”）相结合的最高范例。

原则性和灵活性可以说许多国家都在各自的外交实践中施用。然而，原则性和灵活性的正确结合却必须具备两个前提，即所坚持的原则必须是正确的，而所要达到的目标必须是正当的。这就是所坚持的和所追求的必须符合《联合国宪章》所规定的各项原则和宗旨，而以中国的观点，就是必须符合和平共处五项原则以及和平与发展两大目标。如果违背这些原则和目标，“原则”再坚定，“策略”再灵活都是无济于事的，而如果能“有济于事”，那只能是依靠强权或欺骗；这种行径为中国所不齿。中国是一个始终能以正确的原则和正当的目标来运用原则性和灵活性相结合这一策略原则，并取得了一系列显著的成果的国家。因此，说它是中国外交的一个特色是符合事实的，并值得我们自豪。

**坚持正义，“不信邪”**　本书在第二章第三节中曾提到，尽管在国际政治生活中仍然是荆棘丛生，风云多变，时常出现逆流，但是国际关系进步的总趋势，即反映人类进步的一系列准则和原则，是不可逆转的，而且将是区分正义与非正义外交的试金石：一切顺应于和有利于这一进步趋势的外交是正义的外交，反之则是非正义的外交。中国一贯顺应和致力于推动国际关系进步的总趋势，坚持正义的外交，并如邓小平所说：“不信邪，在世界的大风大浪面前稳如泰山，对什么样的风也不害怕。”④所以，坚持正义，“不信邪”

也是中国外交的一个特色。

中国在对外交往中，从来不畏强暴，不怕高压，从不拿原则作交易，坚决维护祖国的尊严和荣誉，保障祖国的主权和合法权益。同时，中国也一向尊重别国的主权和民族尊严。中国从不向受中国援助的国家要求任何特权，不乘人之危索取任何不合理的报酬和好处，不在他国从事任何非法活动，也从不牺牲他国的利益来作交易。周恩来指出：援助都是互利的，中国一向认为各国人民应该互相支援。陈毅表示：中国在任何时候、任何地点，都不会充恩人，不要别人向中国感恩、磕头，中国一向反对大国拿小国作交易的筹码。1971 年中美进行谈判时，美方向中国提出帮助解决越南问题的要求，周恩来郑重指出：美国从越南撤军是结束越南战争的惟一途径，否则中国就将坚决支持印支三国人民的抗美战争。中国只有支持它们、同情它们的义务，没有干涉它们或代替它们提出主张和代表它们谈判的权利。中国历来反对牺牲小国的利益来维持大国间的“势力平衡”，而向他国滥施压力。中国在地区的武力冲突问题上，一直坚决反对牺牲他国利益，由少数大国操纵的解决办法，坚持各当事国的合法利益和主权必须受到尊重的立场。在中苏关系正常化问题上，中国明确地把前苏联撤出阿富汗和停止对越南侵柬的支持作为中苏实现关系正常化的先决条件，表现了坚持正义的立场。新中国已成为国际上压不倒、摧不垮，坚持正义的不容忽视的独立力量而立于世界民族之林。

**信守诺言，“说话算数”**　在外交上，自古就有崇尚信义与崇信权术之争。尽管西方外交官也承认没有信誉就搞不好外交，认为可靠的信誉在外交政策中是一笔重要资产，但其实际行为却常使他们自己也感到“人与人之间诚然可能有友爱、忠诚、互相信任，而国家之间却完全不讲这些”。[⑤]中国外交同这类不讲信义的外交截然不同。“言必信，行必果”，这是中华民族的一个优秀传统，也是新中国外交的一个信条。邓小平说：“中华人民共和国有两个传统：第一是不信邪……第二是中国人说话是算数的，这一点也是被世界



所公认的。”⑥

“中国人说话算数”包含两个方面的含义：一是对自己所做的国际承诺忠实履行；二是向别人发出的警告必定兑现。所以中国在对外关系中凡做不到的就不说，说到就要做到。正如周恩来指出的，外交是“国家同国家办事，说了就得算数”。⑦

1950年10月3日，周恩来接见印度驻华大使潘尼迦时说：“美国军队正企图越过三八线，扩大战争。美国军队果真如此做的话，我们不能坐视不顾，我们要管。”⑧中国希望印度把这一立场转达英国和美国。“我们要管”这是对朝鲜的承诺，更是对美国的警告。历史已经证明这一承诺和警告都通过中国派出志愿军付诸实践，使全世界第一次认识到刚刚站起来不久的“中国人说话是算数的”。

1955年在亚非会议上，周恩来代表中国政府宣布：对于未确认的边界，中国政府和人民绝不超越一步，如果超出了，中国愿意指出自己的错误并立即退回国境。事实表明，中国政府在边界问题上也是说话算数的。即使在追剿国民党残余军队骚扰西南边境的战斗中，中国军队也严格遵守不越界的诺言。

当美国挑起侵越战争时，中国向越南提出保证：中国是越南可靠的后方，中越两国无条件地共同对敌。如前面提到过的，中国向越南提供了高达200亿美元的援助，以实际行动履行了诺言。

1965年，中国政府郑重声明：当柬埔寨一旦遭到侵略时，中国将给予柬埔寨以说到做到的支持。1970年，当美国入侵柬埔寨时，中国迅即声明全力支持西哈努克亲王和柬埔寨爱国武装力量的反美斗争，同意西哈努克亲王在北京设立王国民族团结政府，并第一个承认其为柬埔寨惟一合法政府。

在1979年9月开始的为恢复中苏国家关系正常化的谈判中，中国指出消除中苏关系正常化的三大障碍是实现中苏关系正常化的前提，只有前苏联在这方面做出切实的努力，双方改善关系才有可能。近10年的中苏关系逐步实现正常化的发展过程，证明中国是说话算数，言行一致的。

自中美关系恢复以来，美国曾多次要中国保证只用和平方式解决台湾问题，这当然是中国所不能同意的。中国领导人一再明确表示：用什么方式实现统一，完全是中国的内政，决不允许任何外国干涉。中国希望和平统一，并以极大的努力促进和平统一祖国的大业，但绝不能在内政问题上向外国政府作出任何承诺。这从另一方面表明中国在对外做承诺问题上一贯坚持的严肃态度。中国外交一贯严守信义的风格，使一些西方外交家也深为赞叹。基辛格说："中国的外交家是细致而可信的……他们从来不屑于搞小动作……他们坚持他们事业的精神和意义。正如周恩来喜欢说的：'我们说话是算数的。'"⑨1984年中英有关香港问题的联合声明签署后，英国当政的政治家也曾多次在英国议会或其他场合表明，从中国的外交记录看，中国将认真履行联合声明这一点是可以信赖的。

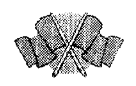
应当指出，中国同西方国家签订的各种条约性质的文件，凡违反协议的都不发生在中方而发生在对方。我们可以毫无愧色地把信守诺言、"说话算数"列为新中国外交的又一特色。

## 二、新中国外交的风格

前面阐述了新中国外交的四个主要特色。这些特色也决定了新中国的外交必定具有它自己的独特风格。主要的可以举出以下四个：

**实事求是，求同存异**　实事求是是毛泽东、周恩来一贯倡导并由邓小平和江泽民坚持和发扬的优良作风，也是中国外交最具鲜明特色的基本风格。中国在外交工作中，总是根据当时的实际情况，考虑到有关各国的实际需要和可能，高瞻远瞩，兼顾各方，统筹规划，提出能为各方接受的切实可行的方案，以求得问题的解决。

1954年日内瓦会议时，法越双方在南北集结区分界线的划界问题上发生巨大分歧。越方主张划在北纬16度，法方坚持划在北



纬18度。中国代表团团长周恩来在与各方交换意见以后，考虑到当时当地的实际情况，提出了力争在划分集结区的问题上达成妥协，从而把战争停下来的建议，这就促成法越双方最后达成协议，扫除了会议中最大的一个障碍。这是符合当时实际情况的建议。

1972年中日举行建交谈判时，日本提出日美关系的问题，表示这与日本的安全和利益有重大关系。中国总理周恩来指出：日美关系是日美之间的事情，中国不去参与，从而消除了日本方面的疑虑，使两国关系实现了正常化。

由此可见，实事求是，根据实际情况采取正确的对策，是中国外交得以正常开展的要素。20世纪80年代以来，中国政府多次表明中国对国际问题将根据具体情况来决定自己的立场，使实事求是的风格进一步得到发扬。

实事求是的风格还表现在中国领导人一贯对外国友人讲明中国的实际情况，指出中国在经济上还落后，要接待单位放手让外国友人看好的、中间的和落后的三方面。毛泽东三个世界划分理论的另一重要思想就是在指出中国是社会主义国家的同时，如实地宣布中国是一个发展中国家，属于第三世界，从而使中国同广大第三世界国家在感情上更加接近。

1955年4月，在印度尼西亚万隆举行的以万隆会议著称的亚非会议上，中国代表团团长周恩来首次在国际上正式提出了“求同存异”的原则，从此这一原则即成为中国外交的一个突出风格。

周恩来指出，世界各国政治制度、意识形态各有不同，很难一致起来，所以在外交上“应该求同存异……我们并不要求各人放弃自己的见解，因为这是实际存在的反映。但是不应该使它妨碍我们在主要问题上达成共同的协议。我们还应在共同的基础上来互相了解和重视彼此不同的见解。”[10]求同存异的思想是建立在实事求是的思想基础之上的，同时也生动地反映了我国外交的原则坚定性与策略灵活性相结合这一特色。求同存异包含求同和存异两个方面。国与国之间如果只立异不求同，就无对话可言，也就无外交可言。相

反，国与国之间如果只求同不存异，对社会主义中国而言又可能意味着只讲“联合”不讲“斗争”，从而丧失原则和独立自主。在具体的外交谈判中，为了达成协议，在坚持原则和国家根本利益的前提下，适当妥协和互谅互让是时常发生的，这都需要求同存异的艺术。1972年中美《上海公报》在列举双方的共同点之外还如实地记录了双方的分歧，成为历史上独一无二的“求同存异”的联合公报。“一国两制”的设想更是求同（一国）和存异（两制）思想的最高体现。

1989年春夏以来，由于不是中国方面的原因，中国同一些西方国家间出现了有碍双方关系进一步发展的问题。中国政府一再明确指出：中国同西方国家间的确存在着社会制度、意识形态和价值观念的根本不同，然而互相之间也存在着维护和平、相互合作、友好往来的共同愿望。双方应本着求同存异的原则，承认和尊重差异，寻求和发展共同点，不能把另一国的国内政治作为恢复和发展关系的先决条件，而应努力增加相互了解和相互信任，在和平共处五项原则的基础上求得国家间关系的友好和合作。应当指出，中国领导人一贯坚持和倡导的和平共处五项原则，并以此为基本准则追求和平与发展两大目标，以建立国际政治新秩序和国际经济新秩序的设想，更把求同存异思想推到了战略的高度。

**不卑不亢，平等待人**　对奉行国际主义与爱国主义相结合的中国来说，不卑不亢就自然成为一个重要的外交风格。中国领导人一再告诫中国外交人员既要有民族自尊心，不可妄自菲薄；又要谦虚谨慎，不可夜郎自大。民族自卑感同大国主义情绪同样有害。在大国、强国、富国面前自惭形秽，挺不起腰杆，而在小国、弱国、穷国面前又趾高气扬，自高自大，这都会损害国家形象。周恩来说：“我们反对失去民族自尊心的、投靠大国的‘世界主义’。”又说：“我们应该有民族自信心，可是如果有自大、骄傲的情绪，那就是狭隘的民族主义了。”[11]周恩来本人总能使外国朋友们觉得可敬可亲，乐意接近，而使那些敌视中国而又傲慢自负的人感到凛然不可



侵犯。中国外交的这种不卑不亢的风格使奉行强权政治的大国不敢轻侮，而使较弱小的国家又感到一种“没有大国架子的大国风度”，从而使中国在国际上树立了自尊自信而又谦虚自处的崇高形象。

毛泽东在建国前夕总结中国革命经验时，把“在国外、联合世界上以平等待我的民族和各国人民，共同奋斗”作为两个基本经验之一，并把“平等、互利”列为同外国建交的条件之一。[12]深受帝国主义列强压迫欺侮的中国人民深知外国“平等待我”的必要，也深知自己“平等待人”的必要。所以平等待人是中国外交的又一突出风格。周恩来说：“世界上有黑种人、黄种人、白种人和棕色人。不管是哪种人，相互间都应该是平等的。”他又在预言未开发或半开发的亚、非、拉地区将后来居上时说：“到那一天，我们的态度仍然是平等待人。”[13]

中国在同广大发展中国家和中小国家打交道时以平等待人，在与发达国家特别是超级大国交往时，同样坚持平等待人，从不屈服于对方的压力，表明中国平等待人的外交风格是表里一致、始终如一的。平等待人，首先是要照顾对方的利益，做到平等互利；其次是要尊重对方，尊重别人的民族特点、民族感情、民族文化及传统风俗习惯，不能以鄙薄傲视的态度看待他国的特有事物，不能伤害他国特别是小国的自尊心；再者还须体谅对方的困难和处境，设身处地地为对方设想，谅解对方某些不太适宜的做法。多年来，中国这种平等待人、豁达大度的风格在国际社会中享誉遐迩。

**热情坦诚，以理服人**　热情友好是中国外交又一鲜明的风格。中国外交的目的是要通过国际交往，增进中国同各国之间的相互了解和信任，加强中国同各国的友好合作关系，促进中国同各国的友谊。因此，中国外交总是积极主动地广交朋友，以增进相互间的了解与友谊；在讲求实效、平等互利的基础上，根据双方的需要和可能开拓合作领域。在这方面，以毛泽东、周恩来、邓小平和江泽民为代表的领导人总是不放弃任何做工作的机会，积极主动地同各方面人士广泛接触，积极热情，抓住机会，广交朋友，耐心等待，细

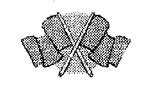
水长流，以消融对方可能存在的疑虑和隔阂，为中国外交打开局面，为祖国赢得崇高的威望。

热情友好的另一方面是如何对待对方不友好的举动。在这个问题上，周恩来也有极为明确的阐述。他指出："凡是对我们友好的国家，我们就以更友好的态度对待他们，如果敌视我们，我们就以同样的态度进行抵抗。也就是说，我们在推行友好方面是积极主动地以友好求得人家的友好相处，但是敌视不为人先。"⑭

热情友好也表现在公正评价对方在发展国家关系或促进双方友谊所做出的贡献上。中国一向热情赞颂各友好国家特别是第三世界国家的领导人，以及世界各国的友好人士和友好团体在发展中外友谊上所做出的卓越贡献，衷心感谢这些人士和团体对中国人民的革命事业和社会主义建设事业所给予的宝贵支持和援助。中国重友情，在努力广交新朋友的同时，从不忘记老朋友。中国对曾经在发展中国同有关国家关系上做出贡献的西方各国的一些政治家及知名人士从来都给予高度的评价，如日本的田中角荣，美国的尼克松、基辛格，法国的戴高乐，英国的撒切尔夫人、希思，等等，在他们离开政坛之后仍继续同他们保持友好往来。这对中国的国际形象及外交工作都起到良好的作用。

诚恳磊落即坦率真诚和开诚布公，这也是中国外交一贯的风格。中国在国际事务中，在国家关系中，素来以诚恳磊落著称于世。在国际舞台中独树一帜，颇为世界各国许多著名外交家所称道，认为很值得仿效。毛泽东指出：在外交活动中，应该诚恳磊落，不玩弄外交辞令。在一片友好声中，也不要搞肤浅的赞颂。这不仅是中国外交家身体力行的原则，也为国际社会带来一股清新之风。

中国诚恳磊落的外交风格首先表现在中国从不隐瞒自己在重大问题上的观点和立场，也从不讳言在某些问题上的基本态度。新中国建立之际，中国就明确宣布"另起炉灶"、"打扫干净屋子再请客"和"一边倒"三大方针。在万隆会议上，周恩来明确阐明了中



国在思想意识、社会制度、宗教信仰、所谓共产主义威胁等问题上的基本立场。在同各国的建交谈判中，中国一贯坚持中华人民共和国政府是惟一代表中国的合法政府，反对任何导致“两个中国”或“一中一台”的言论和行为。在反对帝国主义、殖民主义、霸权主义、种族歧视、外来侵略和干涉，以及在战争与和平、核裁军等重大国际问题上，中国的态度和立场向来是明确的。在不同时期处理不同国家的双边关系上，中国也总是明确表明自己的原则和立场。这些都体现了中国诚恳磊落的外交风格，是举世公认的。

中国诚恳磊落的外交风格还体现在中国从不回避与他国间存在的不可避免的分歧。周恩来指出：国与国之间在政治上不能没有差别，在民族、宗教、语言、风俗习惯上都是有不同的。即使同是走社会主义道路的国家，也各有其不同。因此，中国摆明自己的立场、观点，指出各国间的分歧，正是为了通过相互接触，把彼此的思想沟通。正如毛泽东常说的：有话还是当面讲清的好，指出分歧才有助于双方共同消除分歧。这说明中国诚恳磊落的外交风格与求同存异是互相呼应、相辅相成的。

20世纪50年代，在中苏两国关系还处于友好盟邦时，中国就多次坦率地陈明双方在国际问题及两国关系上的不同观点。1972年尼克松访华时，中国不仅在会谈中，而且建议在联合公报里都要写明双方的分歧点，在国际上树立了新的风尚。在同第三世界各国的交往中，中国也一向以诚恳磊落待之，对它们同中国以及它们之间的一些争执一向都按事情的是非曲直明确表明自己的意见。

中国诚恳磊落的外交风格也表现在中国从不隐讳自己在外交上的失误。1956年9月，毛泽东就曾对来访的南斯拉夫客人说：“过去我们听了‘共产党和工人党情报局’的话，有对不起你们的地方。”[15]对于十年动乱中发生的火烧英国代办处等涉外事件，中国领导人做了大量的工作，凡是主要由于中方原因而出现的问题，中国都主动向对方道歉，指出：对这些问题“中国是负有责任的，而且应负主要责任……但它不代表中国的外交政策。”[16]中国这种严于律

己、有错必纠、诚恳磊落的风格，在国际上留下深刻的印象，提高了中国的威望。

中国的外交一贯遵循国际公认的基本准则和和平共处五项原则，一贯主持正义，这就使新中国的外交有条件以理服人，而从不强词夺理或巧言诡辩，从而使以理服人也成为中国外交的突出风格。

在同外来干涉进行必要的说理斗争时，中国从不屈从，也不盛气凌人，而是有理、有利、有节，从不说过头话，也不做过头事，非常注意把握时机和分寸。当行则行，当止则止，必要时还可以退避三舍，弯弓不发，注意留有余地。毛泽东曾说：在同美国人的会谈中，要多用劝说的方法，要多用脑子，谦虚谨慎，不使用过分刺激的语言，不要伤害美国人民的感情。周恩来指出：外交是说理斗争，对不友好的行为，既要坚持原则、针锋相对，又要讲究策略，注意方式方法。在阐明自己的立场时，中方总是摆事实、讲道理，而不强加于人，对方一时接受不了，也能耐心等待。1972 年尼克松访华，在谈到越南问题时曾表示一旦美国退出，某些地方就可能出现“真空”。对此，周恩来反问，美国退出中国后出现“真空”了吗？还不是中国人民“填补”了；英国退出北美时出现“真空”了吗？还不是美国人民“填补”了。尼克松听后惟有连连点头。这可以说是以理服人的一个范例。

**冷静观察，沉着应对**　邓小平在中国面临 20 世纪 80 年代末 90 年代初相继发生的北京风波、东欧剧变和苏联解体，以及以美国为首的西方集团向中国施压的严峻情势下提出了“冷静观察，站稳脚跟，沉着应付，韬光养晦，决不当头，有所作为”的 24 字方针。这一方针可归结为中国外交的另一突出风格，即“冷静观察，沉着应对”。这是在面对复杂局势时采取的一种“斗智斗勇不斗气”，“不图一时痛快”，“处变不惊”，刚柔相济”，集坚毅、智慧、耐性和韧性于一体的独特风格。以江泽民为核心的中共中央第三代领导集体在处理新旧世纪之交的一系列复杂国际问题中成功地和突出地



表现出了这种风格。

以上列举了中国外交的四大特色和四大风格，足可以从中看到中国外交的独特风采。这些特色和风格加上中华民族的传统哲学思想和毛泽东哲学思想，如“知己知彼，百战不殆”，“战略上藐视，战术上重视”，“不打无准备之仗”，“有理有利有节”，“守如处子，动如脱兔”，“后发制人”（“不打第一枪”），“针锋相对”，“退避三舍”，“弯弓不发”，“细水长流”，“留有余地”，“见缝插针”，“来而不往非礼也”，“见机而作”，等等，形成了世界外交史上独具一格的中国外交或中国外交艺术。正如本书第七章在论及外交谈判的艺术时已提到过的，这种艺术概括起来就是：面对某一特定外交问题，中国总是善于恰当地估计有关各方的综合国力，根据国际公认的准则，提出可以争取的最高和可以接受的最低方案和条件，并善于为实现最有利的方案和条件而进行努力或斗争；在必要时能为争取的条件坚持或等待，“不拿原则作交易”；又能在适当时机“适可而止”，在许可的范围内做不失时机的妥协，及时调整方案和条件；既能在必要时为对方准备台阶，又能为自己留有回旋余地，以争取外交的胜利或立于不败之地。

中国外交已为我们留下十分丰富的经验，值得我们珍视、总结和学习。由于世界事务的复杂，随时都会出现新情况、新变化，这就有待于政治外交家审时度势和随机应变，在已有经验的基础上去适应、并有所创造。在这方面，毛泽东、周恩来、邓小平和江泽民等老一辈领导人都为我们提供了杰出的榜样，在外交舞台上导演出许多“有声有色的活剧”（毛泽东语）。在新时期，以胡锦涛同志为总书记的中央领导集体也按毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想在对外事务中不断取得新的成就和胜利。

## 三、新中国外交特有的人民性

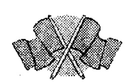
**新中国的人民外交** 人民外交，又称民间外交，是中国在对外关系上的一个创举。一般地讲，人民外交有两重含义：

（一）指中国外交的人民性。中国外交的一切活动都是为中国人民和世界各国人民的根本利益服务的，都服务于和平与发展两大主题。中国外交的基础和着眼点在于人民，注重加强中外人民间的相互了解、信任、团结与合作。中国外交具有广泛的群众性，它不仅得到全体中国人民的拥护和坚决支持，而且得到世界各国人民的理解和帮助。

（二）指中国独创的一种国家对外交流方式。它主要是通过不属于正式外交机构的各种对外团体、对外机构，同外国各种机构、团体、法人及各阶层各方面人士广泛接触，增进相互了解，加强中国人民同世界各国人民的友谊、团结与合作，既为中国外交开辟了渠道，开拓了领域，又为国家间的关系奠定了牢固的基础。可以说它既是为中国的对外政策服务的，具有国家对外活动的内容，又没有正式外交身分，不具备国家对外活动的形式，所以称为人民外交、民间外交。这里所说的人民外交，即是指这种对外交流方式。

中国的这种人民外交方式，有其历史的缘由。但从根本上讲，仍是由中国外交的人民性所决定的。中国领导人经常指出：我们的外交在于人民，我们寄希望于人民。国家间的关系有时可能会发生这样或那样的问题，会有曲折反复，但中国人民与各国人民间的友谊是永存的。这是我们希望之所在。人民外交的意义和作用正在于此。

中国的人民外交与官方外交既有共性，又各有特性。它们之间的关系，正如周恩来所言："外交是国家和国家间的关系，还是人民和人民间的关系！外交工作是以国家为对象，还是以人民为对象！我们要团结世界各国的人民，不仅兄弟国家的人民，就是原殖



民地半殖民地国家和资本主义国家的人民，我们也都要争取。但就外交工作来说，则是以国家和国家的关系为对象的。外交是通过国家和国家的关系这个形式来进行的，但落脚点还是在影响和争取人民，这是辩证的。这一点要搞清楚。”⑰

周恩来的论述全面准确地回答了人民外交与官方外交间的关系：第一，官方外交与人民外交的工作对象不同；第二，官方外交与人民外交的目的是一致的；第三，官方外交与人民外交是互相配合、协调一致的关系。既然官方外交与人民外交方式不同而目标一致，那它们之间就不是互相取代、互相对立的关系，而只能是互相配合，协同工作的关系。周恩来指出：人民外交的发展，可以使外交基础更加牢固；外交的开展，可以为人民外交提供更为有利的方便条件。中国的外交是“官民并举”，相辅相成。这是中国外交的一大特征。

中国的人民外交有着特殊的的历史功绩。早在新中国成立之前，中国共产党就非常重视增进中外人民相互了解和信任、寻求友谊和支持的工作。从 20 世纪 20 年代末起，为了打破国民党的新闻封锁，使世界人民了解解放区的真实情况，中国共产党做了不少对外宣传的努力。1936 年美国记者斯诺在宋庆龄等人的帮助下，终于冲破封锁到达陕北革命根据地，受到中共中央领导人毛泽东、周恩来、张闻天等热情的接待，并与之建立了长达几十年的友谊。自此以后又有不少外国人士相继到达陕北，他们比较客观地向全世界介绍了中国共产党、中国人民武装和各解放区的实况，产生了巨大的反响。

从 1949 年新中国建立到 20 世纪 70 年代初的 20 多年中，美国政府遏制和封锁中国，扶植台湾当局，并在国际上阻挠别国承认新中国合法政府，企图在国际上孤立中国。正是针对这种情况，中国大力开展人民外交，这对打开中国外交局面，冲破美国封锁起到了无法估量的作用。周恩来指出：开拓外交关系，可以先从民间团体入手，实现“以民促官”，水到渠成。中日关系的发展，就是依照

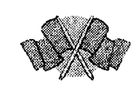
这种设想进行的。

1952年，在中国有关方面的一再争取与努力下，促成了日本国会议员的第一次访华，打开了中日友好往来的大门。自此以后，日本各界人士络绎不绝地相继来华访问，中日之间的贸易也不断发展，先后订立了渔业协定、钢铁协定、贸易合同等民间协定，1962年便达成了中日贸易备忘录的政府间协议，设立了备忘录办事处。虽然中日间的关系几经曲折，但在这种日益广泛、深厚的人民外交的基础上，终于在1972年9月实现了中日邦交正常化。中日关系的历史，是中国人民外交取得丰收的一个典型例证。

除了日本以外，中国同一些西方国家建交也经历了大致类似的过程。如法国在20世纪50年代就同中国有民间往来，在经济上和文化上都有联系，使法国成为西方大国中第一个同中国建立正式外交关系的国家。中国和意大利及奥地利也在1964年达成了互设贸易机构的协议。中国当时就指出，双方首先签订民间性贸易协定，互设民间性贸易机构，这些机构及其代表可享有外交待遇，这能有助于最后导致两国建立正式外交关系。前联邦德国、加拿大等国也是为同中国接触，早在经济上和文化上有了相互的往来。西欧9个国家还先后在中国配合下筹建了以文化交流为主的对华友好协会。

中国同一些第三世界国家如埃及、叙利亚、突尼斯、埃塞俄比亚、锡兰（现为斯里兰卡）等国也经历了类似建交过程。周恩来曾经指出："中国同阿拉伯世界发展关系要善于等待、增进往来、多做工作、水到渠成、达成建交。"[18]在拉丁美洲，中国同许多国家的建交遭到美国的严重阻碍，因此也只能从民间往来入手。人民外交在中国外交中起到了开路先锋的作用。1971年突破中美关系的"乒乓外交"更成为人民外交突出的典型。

**中国新时期的"总体外交"**　中国外交的人民性还表现在中国一贯重视在中央统一领导下同各国开展议会、政党、军队、外交部之外的政府部门、地方政府间旨在促进国家关系的各种交往。这种对外交往在新时期更有了全方位多层次开展的空前有利条件。担任



全国人大常委会委员长和全国政协主席的中共中央政治局常委常同各国议会领导人应邀互访，不担任行政职务的常委也常同各国执政党应邀互访。中共中央联络部以往只同各国共产党和工人党联络，在新时期则同各国不同类型政党交往；1997 年即同 130 国的 300 多个政党交往。中国军队在新时期也广泛同各国军队开展友好往来，如将军、舰队的友好互访日趋频繁。中国地方至 1997 年底有 1306 个县市对外开放，截至 1995 年有 9 个城市设有 34 国的 46 个领事机构，1993 年底即有东西南北中的不同省和 144 个城市同五大洲 68 国的 150 个省和 375 个市共结成 531 对友好省和城市。这种蓬勃开展的旨在促进中国与他国关系为实现中国对外总政策服务的对外交往近年来即被分别称为"议会外交"、"政党外交"、"军事外交"、"文化外交"、"体育外交"、"地方外交"，等等。与此同时，国内还出现"总体外交"的提法和概念，上列各类"外交"也即被认为是"总体外交"的不同组成部分。顾名思义，"总体外交"指的即是在中央统一领导和协调下由外交部系统的外交以及由其他部门和领域，包括民间，所进行的旨在促进国家间关系为前提的各种对外交往的整体和总和。近年来出现的上述种种新现象、新提法和新概念都鲜明地体现了中国外交特有的人民性在新时期又有了更加突出的发展，它们对中国的外交实践和学理所引发的新含义和新意义值得重视、思考和肯定。

## 四、中国特色的社会主义外交和外交学

20 世纪世界发生的第一个跨世纪巨变是世界出现了社会主义以及社会主义和资本主义两大体系并存的局面，社会主义外交也因而成为世界外交的重要组成部分。令人惋惜的是：世界上第一个社会主义国家苏联由于后期推行霸权主义和自行消亡，没有为社会主义外交留下足够的正面经验和学理。令人庆幸的是：正在成功建设





中国特色社会主义的中国的外交，在以毛泽东、邓小平、江泽民为核心的中共中央三代集体领导下，经过半个多世纪的不断实践和调整，逐步形成了社会主义外交的一系列正面的经验和学理。

我们在此把社会主义中国外交在毛泽东、邓小平、江泽民三代集体领导核心的领导下，经过不断实践和调整所逐步形成，现又在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下继续坚持的总目标、政策、特色和风格再试作概括如下：

中国外交的总目标：以"和平与发展"为主旨，以"和平共处五项原则"为指导，维护世界和平，促进共同发展，创造有利于实现中华民族复兴、国家统一及和平崛起的国际和平环境，建立稳定、公正、合理和民主的国际政治和经济新秩序。

中国外交的政策：独立自主与和平，永不称霸；反霸、反恐，提倡以互信、互利、平等和协作为核心的"新安全观"和更加民主的国际关系；全方位多层次对外开放，促进共同繁荣；重视同发展中国家的关系，搞好同周边国家和大国之间的关系，主张建立不结盟、不对抗、不针对第三方和重合作的新型国家关系；重视多边外交，维护联合国权威和国际公认的外交准则，致力于建立多样化的多极世界；奉行"总体外交"，重视发展同各国人民间的友好关系。

中国外交的特色：国际主义与爱国主义相结合；原则坚定性与政策灵活性相结合；坚持正义，"不信邪"；信守承诺，"说话算数"。

中国外交的风格：实事实是，求同存异；平等相待，不亢不卑；坦诚热情，以理服人；冷静观察，沉着应对。

有理由认为，新中国的外交就是当今世界有中国特色的社会主义外交，而已开始建立的"中国化外交学"也就是当今世界有中国特色的社会主义外交学。

**注释：**

① 《当代中国外交》编辑部：《当代中国外交》，中国社会科学出版社 1988



年版，第 3 页。

② 同上，第 38 页。

③ 毛泽东：《毛泽东选集》第五卷，人民出版社 1977 年版，第 312 页。

④ 邓小平 1984 年 6 月 22 日接见香港工商访华团谈话，1984 年 4 月《新华月报》。

⑤ （美）马丁·梅耶：《外交官》，世界知识出版社 1988 年版，第 411 页。

⑥ 同④。

⑦ 周恩来：《周恩来选集》下卷，人民出版社 1984 年版，第 91、92 页。

⑧ 周恩来：《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 25 页。

⑨ 基辛格：《基辛格回忆录》（节译本），世界知识出版社 1984 年版，第 34 页。

⑩ 同⑦，第 154 页。

⑪ 同⑦，第 90、91 页。

⑫ 毛泽东：《论人民民主专政》，《毛泽东选集》第四卷，人民出版社 1964 年版，第 1477—1478 页。

⑬ 同⑦，第 316—317 页。

⑭ 同①，第 200 页。

⑮ 同①，第 34 页。

⑯ 同①，第 249 页。

⑰ 同⑦，第 88 页。

⑱ 同⑭，第 135 页。





# 第十三章

# 当代外交官的素质、遴选与培训

自古以来，无论是东方或西方，对派出执行外交使命的使节的遴选都十分重视，要求他们能言善辩，擅于应对，智勇双全，精忠报国，不辱使命。当代世界的国际风云瞬息万变，高科技迅速发展，国际组织林立，国际政治经济形势不断变化。各国为适应新形势，需要不时调整本国对外政策，探索现代外交的新规律、新经验和新技艺，以便开展多方位多层次的外交，这就对外交官应具备的素质提出了更高的要求。在当代国际政治生活中，一国外交队伍的整体素质已成为一国综合国力的重要体现和组成部分，因此，各国对外交官的遴选与培训都给予高度的重视。

## 一、资产阶级国家对外交人员的严格挑选

资产阶级国家对外交人员的遴选和培训可以西方国家对外交人员的严格挑选来说明，其中英国和美国的做法尤其具有代表性。

外交和国防都以执行本国对外政策，捍卫本国和本国统治阶级的利益以及由其所代表的制度为最高目的，所以外交同军事一样具有高度的政治性和阶级性。西方资产阶级宣扬军队应该非政治化和非党派化，这是一种欺骗，目的在于掩盖资产阶级的军队是资产阶



级专政的工具这一现实。这种说法无非是要使军队成为资产阶级手中的驯服工具。西方资产阶级国家的基本外交队伍同样也标榜是非政治化和非党派化的。比如，美国和英国，从来都分别由同为代表本国垄断资本利益的共和党和民主党（美国）、保守党和工党（英国）轮流执政。无论哪一党执政，基本外交队伍总是保持稳定不变，只有外交事务的主要领导人如美国的国务卿或英国的外交大臣，以及某些高级外交官员和驻外大使按党派利益作些更动而已。这些国家的基本外交队伍不需要因不同政党轮流执政而改变，因为他们都是按统治阶级利益的需要经过严格培养和遴选而组成的。

政治条件是一切国家遴选外交人员的首要标准，标榜参政自由的西方资产阶级国家也不例外。就英国而言，“政治审查一直存在，有时还正式宣布。”英国文官事务委员会《行政任命公报》正式宣称：“政府决定，凡是现在或不久前曾经是英国共产党成员……，凡是现在或不久前曾经同情共产主义……或与共产党人……或其同情者有联系以至有理由对其可靠性提出怀疑的人，均不得受雇为文官，担任与国家安全关系重大的工作……外交部门一切成员必须经过积极审查。”①这种“政审”在美国也同样进行，不过美国把它称之为“安全审查”。除“政审”之外，外交人员的录用还要经过严格的资格考试。英国外交和联邦事务部的这种考试分三个阶段进行。据统计，英国每年约有1000名以优异成绩从大学毕业不久的人参加考试，而最后能被录取为正式外交官的人大约只有20名，也就是说百中挑二，而且大部分来自牛津和剑桥这两所一般人难以进入的大学。

建立于1946年的美国外交学院是美国国务院训练职业外交人员的基地。美国各级外交人员一般均经过在这个学院的培训。新录用的外交人员在美国外交学院进行6个月的短期训练，了解外交机构和外交实务的情况，并且进行适当的外语训练。在美国外交行政制度上，注重在外交官的整个生涯给予几度的培训，以使他们提高能力和更新知识。美国外交学院把在职训练分成四级。第一级训练

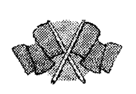
工作过几年到十几年、有一定实践经验的外交人员，使之总结工作经验，进行某个专业问题的深入研究。第二级训练的对象同于第一级，目的是扩大他们的知识领域，主要教学形式是讨论式，例如组织国际问题、科学技术和经济问题的讨论会等。第三级是为一些准备提升高级职务的外交人员而设，组织他们对外交业务和国际问题进行比较深入的研究；第四级则是为高级外交官设置的，组织他们进行外交政策和国际问题的高水平讨论会，或进行大使、公使专业训练等。除此以外，还有一些培养外交人员的高等院校和研究所。美国还于 1980 年专门通过一个《外交人员法》，要求外交人员必须能"代表美国人民"，并"实行择优录用的原则"。他们"几乎按照定义就必须是人中精华。他们是国家在海外的象征，在天资和训练所能做到的范围内尽可能给人以积极的印象。他们应当了解、欣赏并在某种程度上体现本国的文化传统、科学成就以及政治制度建设的成就。"②

从上面的举例和叙述不难看到资产阶级国家对遴选和培训外交官以及对他们所应具备的素质的高要求。

## 二、新中国对外交官的政治和业务素质的要求

新中国是一个社会主义国家，属于第三世界，对外坚定不移地推行独立自主的和平外交政策，在外交实践中已形成一套具有中国特色的外交风格。建国五十多年来，毛泽东、周恩来、邓小平以及江泽民等党和国家领导人，一直重视培养和造就新一代外交人员，并对外交人员的政治和业务素质提出了明确的要求。

周恩来对外交人员的培养教育付出了很多心血，言传身教，既亲切，又严格。早在 20 世纪 50 年代初，他就明确指出：新中国外交人员的素质应当是"站稳立场，掌握政策，熟悉业务，严守纪律"。这已成为全体外交人员必须身体力行的基本准则。



**站稳立场**　新中国外交人员都应当做到德才兼备，而站稳立场是最重要的政治素质，是理想、品德、工作责任心和荣誉感的集中体现。外交人员对外代表国家、执行国家对外的方针政策，其一言一行都影响着国家的声誉和形象。为此，必须做到：（一）忠于社会主义祖国，坚决维护国家的主权和利益，坚决维护中华民族的尊严。在国际交往和涉外活动中，应光明磊落，不卑不亢，不做任何不利于祖国的事，不说任何不利于祖国的话。中国在历史上饱受列强欺凌掠夺之苦，蒙受旧政权屈辱外交之耻；而新中国是独立的主权国家，外交人员必须以崭新的姿态，处处以国家利益为重，维护国家的权益和民族的荣誉。（二）坚持爱国主义和无产阶级国际主义相结合的原则，凡事应从中国人民和世界人民的根本利益出发，坚定不移地站在国际正义和人类进步一边，不搞大国沙文主义。周恩来经常告诫援外的人员：要记住，如果中国只顾自己，那就是民族利己主义；如果中国以恩人自居，那就是大国沙文主义。中国是一个大国，必须经常警惕，绝不可盛气凌人。③（三）坚定无产阶级立场，坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化，警惕“和平演变”，也就是江泽民所说的要警惕“西化”和“分化”中国的图谋，做到富贵不能淫，贫贱不能移，威武不能屈；发扬艰苦朴素的优良传统；坚持勤俭办外交的原则，反对铺张浪费。当前，国家正在执行改革开放政策，以实现四化，振兴中华，使国家富强、人民富裕。外交人员应和全国人民同甘苦，发奋图强，艰苦奋斗，为加速社会主义现代化建设创造有利的国际环境。（四）能经受艰难险阻和恶劣环境的考验，发扬“四海为家”的精神。周恩来经常引用“青山处处埋忠骨，何必马革裹尸还”来教育外交人员。他言传身教，1955 年前往万隆参加亚非会议时，他刚刚动过阑尾手术，由于国民党特务的破坏又发生了“克什米尔公主号”空中爆炸事件，但他不顾个人安危，仍亲自率团与会，为促进世界和平、增加各国人民对新中国的了解和友谊，以及为亚非国家的团结与合作做出了卓越的贡献。

**掌握政策** 外交是实现国家对外政策的重要手段，在中国，外交人员必须确保中央对外方针政策的贯彻执行。中国坚定不移地执行独立自主的和平外交政策，把反对霸权主义、维护世界和平、发展同各国友好合作和促进共同经济繁荣作为自己对外工作的根本目标。外交人员对外代表国家，必须以实现国家的对外政策、维护国家的权益和民族尊严为己任，为此，就应当认清形势，掌握政策，严格按政策办事，增强政策观念，切不可粗心大意。（一）首先要深刻领会和贯彻独立自主的和平外交政策。其主要之点是：中国在任何时候和任何情况下都坚持独立自主，对一切国际问题都根据其本身的是非曲直决定自己的态度和对策，不同任何国家结盟，不称霸，反对任何形式的霸权主义和强权政治；中国信守和平共处五项原则，并在此基础上同世界各国建立、恢复和发展正常关系，和睦相处，友好合作，而不以社会制度和意识形态的异同来决定亲疏和好恶；中国坚决把加强和发展同第三世界国家的团结与合作作为对外工作的基本立足点。（二）要掌握和执行国家拟定的对各个地区和国家的相互关系的原则立场和具体政策。要切实执行中国同有关国家发表的联合公报、各项宣言、条约和协议所体现的原则；以及中国对国际组织、国际问题（如裁军问题）、解决历史遗留问题的原则立场和政策主张。（三）要学习和熟悉掌握国内各个领域的基本政策，尤其是对外开放的政策，以及有关的涉外法规和法令。否则，外交人员在对外工作中便不能正确地宣传自己，在执行对外政策中就可能出现这样或那样的问题和失误。外交人员对政策和策略问题必须充分注意，不可有半点马虎。正因为中国坚持独立自主的和平外交政策，并且在对外工作中“坚持原则，注重信义，言行一致，光明磊落，国际地位和国际声誉越来越高，朋友越来越多”，[④]因此，新中国的外交人员掌握和贯彻好对外的方针与政策，是最重要的职责。

**熟悉业务** 外交是一门涉及业务知识领域十分广泛的综合性的科学和艺术；中国外交人员要胜任所承担的外交职责，必须熟悉和

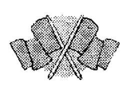


掌握丰富的业务知识和技能。特别是开展当代外交工作，提高工作效率，外交人员应具备更高的理论水平和业务素质。（一）要学习和掌握马克思主义的基础理论，并有广博的政治、经济、法律、文化、宗教、科技等方面的知识，特别是专门的外交业务和国际知识。不仅要熟悉国际关系理论、历史与现状、国际公法、国际私法、各国政治制度、世界史、世界外交史、中国对外关系史、世界经济等学科的基本知识，而且特别要经常研究当代的国际问题和各国对外政策及其演变；应学习自然科学知识，了解世界科学技术发展的现状和趋势；还要了解驻在国的政治、经济、历史、文化、风俗，等等。外交人员在外交实践中，无论是办交涉、交朋友、搞调研、写报告，还是参加会谈、提供咨询、起草文书、缔结条约……都需要掌握丰富的专业知识，并在实践中勤奋学习和磨炼。如此才能头脑敏捷，掌握动态，捕捉信息，开展开拓性的工作。（二）要熟练地掌握外语，特别是国际通用语和驻在国的语言。外交人员包括高级外交官，如果在正式的外交场合或一般社交活动中，都不能运用外语，就难以主动地同对方直接交谈，沟通信息，增进了解，宣传自己。对现代外交官来说，必须掌握外语，才能胜任工作。陈毅曾强调指出：外交干部“要真正懂得外国语，会中译外，还要外译中，还得学会打字”。“学外文，学其语法、文字、腔调，但不要学人家的思想方法。”⑤（三）要学会搞调查研究，要及时掌握信息，要有较高的中文水平和文学修养，能写简明通畅、言简意赅的外交文书、调研报告和会谈纪要以及各种文件。这是外交官必须具备的基本条件之一。身任总理的周恩来日理万机，政务繁忙，但对国际重大事态的发展，经常亲自写报告向中央汇报和提出建议；对下面送上的书面报告亦亲自核实情况、修改文字和标点符号，工作既认真又严谨。副总理兼外长陈毅 1965 年访问阿尔及利亚、几内亚和马里，到马里时正值中秋节，他曾风趣地形容当时紧张的工作情况：“飞跑吃喝说，晚上埋头写，朝夕万里外，举手拂明月。”⑥（四）要熟悉外交礼仪、外交技艺以及外交学的有关学理与知识。

20世纪90年代江泽民要求中国外交人员应成为知识广泛丰富的“杂家”。

**严守纪律** 周恩来曾说过，外交人员是文装的解放军，要有军人的纪律。而且指出：“外交工作，授权有限。”外交工作必须由中央统一领导，防止政出多门的现象。所以严守外事纪律也是外交人员最基本的政治素质。新中国的外交队伍，在老一辈外交家的言传身教的培养下，已形成了严守外事纪律的好传统、好风气。国务院还明确规定了《涉外人员守则》，这一守则就是为了在新形势下进一步加强外事干部和涉外人员的思想建设，确保中央对外方针政策的贯彻执行，把外事工作做得更好。外交人员肩负着维护国家主权和利益、维护中华民族的尊严、执行独立自主的和平外交政策的光荣职责和使命，应该严守纪律。各项外事纪律，都应严加遵守，才有利于外交工作的顺利进行，不给国家造成影响和损失。如：严守国家机密，严格遵守保密规定；不利用职权和工作关系牟取私利；反对不良倾向和各种不正之风；不做有损国格、人格之事；讲究文明与礼貌，严禁酗酒；加强组织观念，如实反映情况，执行请示报告制度，等等。

以上十六字守则是一个整体，它们互相紧密相连。比如，违反外事纪律常常是不懂政策，不熟悉业务或立场不稳的结果，而丧失立场也可能是不懂政策，不熟悉业务或不遵守纪律的结果。它们都可以互为因果。所以，这些准则既完整地体现了中国外交人员的选拔和培养标准，也成为全体外交人员的行为准则和奋斗目标。这些准则也是外交事业的客观需要。要做一个德才兼备的合格的外交人员，必须坚持刻苦学习和实践磨炼，才能逐步达到。新中国在半个多世纪以来的外交实践中已涌现出了大批优秀的外交人才，正是由于中央决策的正确，并依靠各级优秀外交人员的共同努力，中国外交才不断取得世人瞩目的胜利并还将进一步开拓中国外交的新局面。



## 三、新中国外交官的选拔与培训

当代世界各国都重视外交官的选拔与培训工作，并有各自培养职业外交官的明确方针、选拔标准、培训计划、外交实习、考察办法以及管理制度。

在中国，革命战争年代，中国共产党就十分重视外事人员的培养，而且在外事工作实践中积累了丰富经验。如 1946 年岁末，党中央就成立了外事组，开始集中外事（包括翻译）干部，着手为全国解放后的外事工作做准备。与此同时，外事组决定以华北联合大学外语学院为基础成立了外事学校，有计划地挑选和培养外事人才。[⑦]通过学校培训和参加外事活动，造就了一批德才兼备的外事干部，后来大部分都成为新中国外交和外事工作的骨干。

中华人民共和国诞生后，总理兼第一任外交部长周恩来，在开创和发展新中国外交事业的同时，极为重视组建和培育一支新型的外交队伍，并在这方面提出了一系列的重要思想、原则、方针和措施，为创建和不断壮大外交队伍指明了方向，明确了要求，奠定了思想建设和组织建设的基础。

**新型外交队伍建设的基本方针**　在建国初期，周恩来就遵循中共中央和毛泽东的重要决策，及时而妥善地解决了创建新型外交队伍的基本方针、原则和方向问题。

首先，决定"另起炉灶"的方针。中华人民共和国的宣告成立，标志着中国历史进入了新纪元，中国外交也展开了新篇章。新中国是一个独立自主的主权国家，既不承认国民党政府同各国建立的旧的外交关系，也不再把驻在旧中国的各国使节当作外交代表对待。正如周恩来所说："这一'另起炉灶'的方针，使我国改变了半殖民地的地位，在政治上建立了独立自主的外交关系。"[⑧]同时，按照"另起炉灶"的方针，新中国必须摒弃一切旧的外交传统，决不能依靠原国民党外交部的原套班子办外交，而应当按照无产阶级



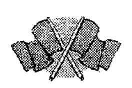

的思想原则重建自己的新型外交队伍，也就是创建一支在中国共产党绝对领导下的、用马列主义、毛泽东思想武装起来的、立场坚定、廉洁奉公、纪律严明、忠实地执行政策、善于开拓创新、具有坚强战斗力的队伍。

其次，规定“十六字准则”。在新中国外交部建部初期，就明确地规定：德才是选择干部的基本标准。1951年周恩来又提出了外交人员应当“站稳立场、掌握政策、熟悉业务、严守纪律”的“十六字准则”。正如前一节所述，这四句话十六字，既概括地体现了选拔和培养新型外交人员的标准，又明确地规定了对外交人员政治和业务素质的特殊要求。“十六字准则”已经成为新中国广大外交人员和所有涉外人员所遵循的行为准则和奋斗目标。正如江泽民所指出的：“尽管环境、任务和队伍构成发生了很大的变化，这‘十六字准则’仍然没有过时，我们结合今天的实际继续认真贯彻执行。”

第三，重申选贤任能的原则。中国共产党的干部政策历来是任人唯贤、知人善任，按照德才标准和组织原则，从五湖四海广集人才。外交人员的选拔和任用更是如此。外交是处理国家与国家之间的关系，当今其活动范围已涉及政治、经济、文化、科技、军事等各个领域；而外交人员对外代表国家，其一言一行都影响着国家的形象和民族的尊严。因此，要适应当代多方位、多层次地开展外交工作的实际需要，必须坚持选贤任能的原则，从五湖四海选拔和培育政治思想过硬、文化和业务功底扎实的优秀人才，才能完成国家对外行使主权和实现对外政策目标的重任。

**新中国初、中级外交官的培训**　中华人民共和国建国以来，正是根据这些基本方针和准则，创建和不断壮大了自己的新型外交队伍。

新中国外交部建部初期，除了有一批建国前就从事外事工作、富有外事经验和较高文化水平的人才外，还从全国各大军区、各大行政区选调了一批经受长期革命斗争考验、执行任务坚决、熟悉政



策和策略，并有组织领导能力的骨干。另外还安排了少量起义的旧外交人员担任专家和顾问。与此同时，1950 年 9 月在中国人民大学建校时就设置了外交系，立即着手为外交战线培养和输送新的外交人员。当时，北京外语学校和北京大学东语系曾是外语人才的培养和进修基地。1955 年 9 月，鉴于国际形势的发展和新中国国际地位的提高，为进一步加强外交队伍建设的需要，周恩来亲自提议，经中共中央和毛泽东同意，决定在中国人民大学外交系的基础上创建了外交学院。1959 年，原北京外语学校和北京俄语学院合并又成立了北京外国语学院。1962 年该院被确定为外交部外语人才的培养基地。⑨

外交学院是外交部主管的一所专门培养外交专业干部和国际问题研究人才的高等学府。建院后一直受到周恩来和陈毅的亲切关怀，他们曾多次亲临学院视察、讲话、座谈和指导工作；陈毅还曾亲自兼任院长；外交部历届领导人也曾具体过问学院的建设和发展问题，并邀请回国述职的大使和参赞到校做报告。外交学院建院 48 年来，已为国家培养了多种层次的外交人员和专业研究人才，还代培了相当数量的外国留学生。当前，外交学院正在进一步贯彻党的十六大精神，加强马列主义、毛泽东思想和邓小平理论以及“三个代表”重要思想的教育、爱国主义和民族气节的教育以及理想、纪律和艰苦奋斗的教育，与时俱进，开拓创新，培养德才兼备、忠于社会主义祖国的、具有民族自尊心和自信心的新一代外交人才，为适应新时期外交事业的发展做出应有的贡献。

新中国外交队伍的建设，是根据外交部的总体布局和长远规划，实行多层次、多规格、多形式的培训体制。这项工作由外交部干部司主持和协调。按照外交队伍的培训规划，除了外交学院为培养和轮训中级、初级外交人员的主要基地外，还根据情况变化和发展，采取其他的渠道和相应的措施，如：

1. 从全国重点大学文科各专业中择优招收部分应届毕业生，或直接分配到外交部地区司、业务司、驻外使领馆工作；或送到外

交学院双学位班继续深造，培养既懂外语又懂业务的人才。

2. 从在职干部中招收有较高的政治和业务素质又有实际工作经验的研究生，攻读外交工作所需的专业，培养成学有专长的调研人才；同时，每年选拔少数在职外交人员去国外学习和进修，提高外语和专业水平。

3. 举办出国外交人员短期学习班，学习和研讨国际局势和中国对外政策、国内形势和各项涉外政策；总结和交流驻外使、领馆的外交实践经验以及有关调研、办案、礼宾等工作经验。

4. 举办在职外交人员专业课程普及班，按照缺什么补什么的实际需要，普及国际关系史、国际法、国际经济等专业知识、提高经济调研、中文写作和外语水平，而且要求在职人员每周有一定的工作时间用于政治和外语自学。

5. 举办各种业余学习班，以提高部分在职人员的业务素质、文化知识和外语水平。同时，还分期分批地安排在职人员到地方去参加社会实践，取得基层工作经验。

外交队伍的建设和外交人员的培训，既要靠专业教育，又要靠经常的外交实践锻炼。学习和实践相辅相成，不论哪一级外交人员，在自己的本职工作岗位上，都有一个勤奋学习、不断实践、总结和提高的奋进过程。正如周恩来经常所教导的：要活到老，学到老，改造到老。还要多动脑筋，并做到“五勤”：即（一）眼勤，要多读马列和毛主席著作，深入领会党中央的指示和方针；（二）耳勤，要多听和广泛搜集各方面的意见和反映；（三）嘴勤，要积极地有效地宣传党的方针政策、批驳错误的东西；（四）手勤，凡事要自己动手，决不可养成懒惰作风、依靠旁人；（五）腿勤，要多走动、广交朋友，不能深居简出、等人上门。[10]只有不断地努力学习和锻炼，才能成为一个适应现代外交实际需要的、合格的、有才华的外交干部。



**注释：**

① 〔美〕马丁·梅耶：《外交官》，世界知识出版社 1988 年 4 月版，第 162—163 页。

② 同①，第 162 页。

③ 转引自方钜成、姜桂侬：《周恩来传略》，人民出版社、外文出版社 1986 年版，第 118 页。

④ 《当代中国外交》编辑部：《当代中国外交》，中国社会科学出版社 1987 年版，第 473 页。

⑤ 《陈毅副总理 1962 年 1 月 17 日在外语、外交两院负责人和教授、副教授座谈会上的讲话》，《外交学院学报》1985 年 9 月校庆特刊。

⑥ 宫达非：《关于大使、参赞的修养问题》，《外交学院学报》1986 年第1 期。

⑦ 李棣华：《建国前外事工作的片断回忆》，《外交学院学报》1990 年第1 期。

⑧ 周恩来：《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 49 页。

⑨ 裴坚章主编：《研究周恩来——外交思想与实践》，世界知识出版社 1989 年版，第 308 页。

⑩ 同注③，第 104 页。

# 附 录

## 维也纳外交关系公约[①]

（1961年4月18日订于维也纳）

本公约各当事国，

鉴于各国人民自古即已确认外交代表之地位，

察及《联合国宪章》之宗旨及原则中有各国主权平等，维持国际和平与安全，以及促进国际间友好关系等项，

深信关于外交往来、特权及豁免之国际公约当能有助于各国间友好关系之发展——此项关系对于各国宪政及社会制度之差异，在所不问，

确认此等特权与豁免之目的不在于给与个人以利益而在于确保代表国家之使馆能有效执行职务，

重申凡未经本公约明文规定之问题应继续适用国际习惯法之规则。

爰议定条款如下：

### 第 一 条

就适用本公约而言，下列名称之意义，应依下列规定：

① 本公约于1964年4月24日生效。——编者



（甲）称“使馆馆长”者，谓派遣国责成担任此项职位之人；

（乙）称“使馆人员”者，谓使馆馆长及使馆职员；

（丙）称“使馆职员”者，谓使馆外交职员、行政及技术职员，及事务职务；

（丁）称“外交职员”者，谓具有外交官级位之使馆职员；

（戊）称“外交代表”者，谓使馆馆长或使馆外交职员；

（己）称“行政及技术职员”者，谓承办使馆行政及技术事务之使馆职员；

（庚）称“事务职员”者，谓为使馆仆役之使馆职员；

（辛）称“私人仆役”者，谓充使馆人员佣仆而非为派遣国雇用之人；

（壬）称“使馆馆舍”者，谓供使馆使用及供使馆馆长寓邸之用之建筑物或建筑物之各部分，以及其所附属之土地，至所有权谁属，则在所不问。

## 第　二　条

国与国之间外交关系及常设使馆之建立，以协议为之。

## 第　三　条

一、除其他事项外，使馆之职务如下：

（甲）在接受国中代表派遣国；

（乙）于国际法许可之限度内，在接受国中保护派遣国及其国民之利益；

（丙）与接受国政府办理交涉；

（丁）以一切合法手段调查接受国之状况及发展情形，向派遣国政府具报；

（戊）促进派遣国与接受国间之友好关系，及发展两国间之经

济、文化与科学关系；

二、本公约任何规定不得解释为禁止使馆执行领事职务。

## 第四条

一、派遣国对于拟派驻接受国之使馆馆长人选务须查明其确已获得接受国之同意。

二、接受国无须向派遣国说明不予同意之理由。

## 第五条

一、派遣国向有关接受国妥为通知后，得酌派任一使馆馆长或外交职员兼驻一个以上国家，但任何接受国明示反对者，不在此限。

二、派遣国委派使馆馆长兼驻另一国或数国者，得在该馆长不常驻节之国内，设立以临时代办为馆长之使馆。

三、使馆馆长或使馆任何外交职员得兼任派遣国驻国际组织之代表。

## 第六条

两个以上国家得合派同一人为驻另一国之使馆馆长，但接受国表示反对者不在此限。

## 第七条

除第五条、第八条、第九条及第十一条另有规定外，派遣国得自由委派使馆职员。关于陆、海、空军武官，接受国得要求先行提名，征求该国同意。



## 第 八 条

一、使馆外交职员原则上应属派遣国国籍。

二、委派属接受国国籍之人为使馆外交职员，非经接受国同意，不得为之；此项同意得随时撤消之。

三、接受国对于第三国国民之非亦为派遣国国民者，得保留同样之权利。

## 第 九 条

一、接受国得随时不具解释通知派遣国宣告使馆馆长或使馆任何外交职员为不受欢迎人员或使馆任何其他职员为不能接受。遇此情形，派遣国应斟酌情况召回该员或终止其在使馆中之职务。任何人员得于其到达接受国国境前，被宣告为不受欢迎或不能接受。

二、如派遣国拒绝或不在相当期间内履行其依本条第一项规定所负义务，接受国得拒绝承认该员为使馆人员。

## 第 十 条

一、下列事项应通知接受国外交部或另经商定之其他部：

（甲）使馆人员之委派，其到达及最后离境或其在使馆中职务之终止；

（乙）使馆人员家属到达及最后离境；遇有任何人成为或不复为使馆人员家属时，亦宜酌量通知；

（丙）本项（甲）款所称人员雇用之私人仆役到达及最后离境；遇有私人仆役不复受此等人员雇用时，亦宜酌量通知；

（丁）雇用居留接受国之人为使馆人员或为得享特权与豁免之私人仆役时，其雇用与解雇。

二、到达及最后离境，于可能范围内，亦应事先通知。

## 第十一条

一、关于使馆之构成人数如另无协议，接受国得酌量本国环境与情况及特定使馆之需要，要求使馆构成人数不超过该国认为合理及正常之限度。

二、接受国亦得在同样范围内并在无差别待遇之基础上，拒绝接受某一类之官员。

## 第十二条

派遣国非经接受国事先明示同意，不得在使馆本身所在地以外之地点设立办事处，作为使馆之一部分。

## 第十三条

一、使馆馆长依照接受国应予划一适用之通行惯例。在呈递国书后或在向接受国外交部或另经商定之其他部通知到达并将所奉国书正式副本送交后，即视为已在接受国内开始执行职务。

二、呈递国书或递送国书正式副本之次第依使馆馆长到达之日期及时间先后定之。

## 第十四条

一、使馆馆长分为如下三级：

（甲）向国家元首派遣之大使或教廷大使，及其他同等级位之使馆馆长；

（乙）向国家元首派遣之使节、公使及教廷公使；



（丙）向外交部长派遣之代办。

二、除关于优先地位及礼仪之事项外，各使馆馆长不应因其所属等级而有任何差别。

## 第十五条

使馆馆长所属之等级应由关系国家商定之。

## 第十六条

一、使馆馆长在其各别等级中之优先地位应按照其依第十三条规定开始执行职务之日期及时间先后定之。

二、使馆馆长之国书如有变更而对其所属等级并无更动时，其优先地位不受影响。

三、本条规定不妨碍接受国所采取的关于教廷代表优先地位之任何办法。

## 第十七条

使馆外交职员之优先顺序应由使馆馆长通知外交部或另经商定之其他部。

## 第十八条

各国接待使馆馆长，对于同一等级之馆长应适用划一程序。

## 第十九条

一、使馆馆长缺位或不能执行职务时，应由临时代办暂代使馆

馆长。临时代办姓名应由使馆馆长通知接受国外交部或另经商定之其他部；如馆长不能通知时，则由派遣国外交部通知之。

二、使馆如在接受国内并无外交职员时，派遣国得于征得接受国同意后，指派行政或技术职员一人，主持使馆日常行政事务。

## 第二十条

使馆及其馆长有权在使馆馆舍，及在使馆馆长寓邸与交通工具上使用派遣国之国旗与国徽。

## 第二十一条

一、接受国应便利派遣国依照接受国法律在其境内置备派遣国使馆所需之馆舍，或协助派遣国以其他方法获得房舍。

二、接受国遇必要时，并应协助使馆为其人员获得适当之房舍。

## 第二十二条

一、使馆馆舍不得侵犯。接受国官吏非经使馆馆长许可，不得进入使馆馆舍。

二、接受国负有特殊责任，采取一切适当步骤保护使馆馆舍免受侵入或损害，并防止一切扰乱使馆安宁或有损使馆尊严之情事。

三、使馆馆舍及设备，以及馆舍内其他财产与使馆交通工具免受搜查、征用、扣押或强制执行。

## 第二十三条

一、派遣国及使馆馆长对于使馆所有或租赁之馆舍，概免缴纳国家、区域或地方性捐税，但其为对供给特定服务应纳之费者不在



此列。

二、本条所称之免税，对于与派遣国或使馆馆长订立承办契约者依接受国法律应纳之捐税不适用之。

## 第二十四条

使馆档案及文件无论何时，亦不论位于何处，均属不得侵犯。

## 第二十五条

接受国应给予使馆执行职务之充分便利。

## 第二十六条

除接受国为国家安全设定禁止或限制进入区域另订法律规章外，接受国应确保所有使馆人员在其境内行动及旅行之自由。

## 第二十七条

一、接受国应允许使馆为一切公务目的的自由通讯，并予保护。使馆与派遣国政府及无论何处之该国其他使馆及领事馆通讯时，得采用一切适当方法，包括外交信差及明密码电信在内。但使馆非经接受国同意，不得装置并使用无线电发报机。

二、使馆之来往公文不得侵犯，来往公文指有关使馆及其职务之一切来往文件。

三、外交邮袋不得予以开拆或扣留。

四、构成外交邮袋之包裹须附有可资识别之外部标记，以装载外交文件或公务用品为限。

五、外交信差应持有官方文件，载明其身分及构成邮袋之包裹

件数；其于执行职务时，应受接受国保护。外交信差享有人身不得侵犯权，不受任何方式之逮捕或拘禁。

六、派遣国或使馆得派特别外交信差。遇此情形，本条第五项之规定亦应适用，但特别信差将其所负责携带之外交邮袋送交收件人后，即不复享有该项所称之豁免。

七、外交邮袋得托交预定在准许入境地点降落之商营飞机机长转递。机长应持有官方文件载明构成邮袋之邮包件数，但机长不得视为外交信差。使馆得派馆员一人径向飞机机长自由取得外交邮袋。

## 第二十八条

使馆办理公务所收之规费及手续费免征一切捐税。

## 第二十九条

外交代表人身不得侵犯。外交代表不受任何方式之逮捕或拘禁。接受国对外交代表应特示尊重，并应采取一切适当步骤以防止其人身、自由或尊严受有任何侵犯。

## 第三十条

一、外交代表之私人寓所一如使馆馆舍应享有同样之不得侵犯权及保护。

二、外交代表之文书及信件同样享有不得侵犯权；其财产除第三十一条第三项另有规定外，亦同。

## 第三十一条

一、外交代表对接受国之刑事管辖享有豁免。除下列案件外，



外交代表对接受国之民事及行政管辖亦享有豁免：

（甲）关于接受国境内私有不动产之物权诉讼，但其代表派遣国为使馆用途置有之不动产不在此列；

（乙）关于外交代表以私人身分并不代表派遣国而为遗嘱执行人、遗产管理人、继承人或受遗赠人之继承事件之诉讼；

（丙）关于外交代表于接受国内在公务范围以外所从事之专业或商务活动之诉讼。

二、外交代表无以证人身分作证之义务。

三、对外交代表不得为执行之处分，但关于本条第一项（甲）、（乙）、（丙）各款所列之案件，而执行处分复无损于其人身或寓所之不得侵犯权者，不在此限。

四、外交代表不因其对接受国管辖所享之豁免而免除其受派遣国之管辖。

## 第三十二条

一、外交代表及依第三十七条享有豁免之人对管辖之豁免得由派遣国抛弃之。

二、豁免之抛弃，概须明示。

三、外交代表或依第三十七条享有管辖之豁免之人如主动提起诉讼即不得对与主诉直接相关之反诉主张管辖之豁免。

四、在民事或行政诉讼程序上管辖豁免之抛弃，不得视为对判决执行之豁免亦默示抛弃，后项抛弃须分别为之。

## 第三十三条

一、除本条第三项另有规定外，外交代表就其对派遣国所为之服务而言，应免适用接受国施行之社会保险办法。

二、专受外交代表雇用之私人仆役亦应享有本条第一项所规定

之豁免，但以符合下列条件为限：

（甲）非接受国国民且不在该国永久居留者；

（乙）受有派遣国或第三国之社会保险办法保护者。

三、外交代表如其所雇人员不得享受本条第二项所规定之豁免，应履行接受国社会保险办法对雇主所规定之义务。

四、本条第一项及第二项所规定之豁免不妨碍对于接受国社会保险制度之自愿参加，但以接受国许可参加为限。

五、本条规定不影响前此所订关于社会保险之双边或多边协定，亦不禁止此类协定之于将来议订。

## 第三十四条

外交代表免纳一切对人或对物课征之国家、区域或地方性捐税，但下列各项，不在此列：

（甲）通常计入商品或劳务价格内之间接税；

（乙）对于接受国境内私有不动产课征之捐税，但其代表派遣国为使馆用途而置有之不动产，不在此列；

（丙）接受国课征之遗产税、遗产取得税或继承税，但以不抵触第三十九条第四项之规定为限；

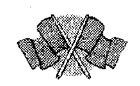
（丁）对于自接受国内获致之私人所得课征之捐税，以及对于在接受国内商务事业上所为投资课征之资本税；

（戊）为供给特定服务所收费用；

（己）关于不动产之登记费、法院手续费或记录费、抵押税及印花税；但第二十三条另有规定者，不在此列。

## 第三十五条

接受国对外交代表应免除一切个人劳务及所有各种公共服务，并应免除关于征用、军事募捐及屯宿等之军事义务。



## 第三十六条

一、接受国应依本国制定之法律规章，准许下列物品入境，并免除一切关税及贮存、运送及类似服务费用以外之一切其他课征：

（甲）使馆公务用品；

（乙）外交代表或与其构成同一户口之家属之私人用品，包括供其定居之用之物品在内。

二、外交代表私人行李免受查验，但有重大理由推定其中装有不在本条第一项所称免税之列之物品，或接受国法律禁止进出口或有检疫条例加以管制之物品者，不在此限。遇此情形，查验须有外交代表或其授权代理人在场，方得为之。

## 第三十七条

一、外交代表之与其构成同一户口之家属，如非接受国国民，应享有第二十九条至第三十六条所规定之特权与豁免。

二、使馆行政与技术职员暨与其构成同一户口之家属，如非接受国国民且不在该国永久居留者，均享有第二十九条至第三十五条所规定之特权和豁免，但第三十一条第一项所规定对接受国民事及行政管辖之豁免不适用于执行职务范围以外之行为。关于最初定居时所输入之物品，此等人员亦享有第三十六条第一项所规定之特权。

三、使馆事务职员如非接受国国民且不在该国永久居留者，就其执行公务之行为享有豁免，其受雇所得酬报免纳捐税，并享有第三十三条所载之豁免。

四、使馆人员之私人仆役如非接受国国民且不在该国永久居留者，其受雇所得酬报免纳捐税。在其他方面，此等人员仅得在接受国许可范围内享有特权与豁免。但接受国对此等人员所施之管辖应

妥为行使，以免对使馆职务之执行有不当之妨碍。

### 第三十八条

一、除接受国特许享受其他特权及豁免外，外交代表为接受国国民或在该国永久居留者，仅就其执行职务之公务行为，享有管辖之豁免及不得侵犯权。

二、其他使馆馆员及私人仆役为接受国国民或在该国永久居留者仅得在接受国许可之范围内享有特权与豁免。但接受国对此等人员所施之管辖应妥为行使，以免对使馆职务之执行有不当之妨碍。

### 第三十九条

一、凡享有外交特权与豁免之人，自其进入接受国国境前往就任之时起享有此项特权与豁免，其已在该国境内者，自其委派通知外交部或另经商定之其他部之时开始享有。

二、享有特权与豁免人员之职务如已终止，此项特权与豁免通常于该员离境之时或听任其离境之合理期间终了之时停止，纵有武装冲突情事，亦应继续有效至该时为止。但关于其以使馆人员资格执行职务之行为，豁免应始终有效。

三、遇使馆人员死亡，其家属应继续享有应享之特权与豁免，至听任其离境之合理期间终了之时为止 。

四、遇非为接受国国民且不在该国永久居留之使馆人员或与其构成同一户口之家属死亡，接受国应许可亡故者之动产移送出国，但任何财产如系在接受国内取得而在当事人死亡时禁止出口者，不在此列。动产之在接受国纯系因亡故者为使馆人员或其家属而在接受国境内所致者，应不课征遗产税、遗产取得税及继承税。



## 第四十条

一、遇外交代表前往就任或返任或返回本国，道经第三国国境或在该国境内，而该国曾发给所需之护照签证时，第三国应给予不得侵犯权及确保其过境或返回所必需之其他豁免。享有外交特权或豁免之家属与外交代表同行时，或单独旅行前往会聚或返回本国时，本项规定同样适用。

二、遇有类似本条第一项所述之情形，第三国不得阻碍使馆之行政与技术或事务职员及其家属经过该国国境。

三、第三国对于过境之来往公文及其他公务通讯，包括明密码电信在内，应一如接受国给予同样之自由及保护。第三国于已发给所需护照签证之外交信差及外交邮袋过境时，应比照接受国所负之义务，给予同样之不得侵犯权及保护。

四、第三国依本条第一项、第二项及第三项规定所负之义务，对于各该项内分别述及之人员与公务通讯及外交邮袋之因不可抗力而在第三国境内者，亦适用之。

## 第四十一条

一、在不妨碍外交特权与豁免之情形下，凡享有此项特权与豁免之人员，均负有尊重接受国法律规章之义务。此等人员并负有不干涉该国内政之义务。

二、使馆承派遣国之命与接受国洽商公务，概应径与或经由接受国外交部或另经商定之其他部办理。

三、使馆馆舍不得充作与本公约或一般国际法之其他规则、或派遣国与接受国间有效之特别协定所规定之使馆职务不相符合之用途。

## 第四十二条

外交代表不应在接受国内为私人利益从事任何专业或商业活动。

## 第四十三条

除其他情形外，外交代表之职务遇有下列情事之一即告终了：

（甲）派遣国通知接受国谓外交代表职务业已终了；

（乙）接受国通知派遣国谓依第九条第二项之规定该国拒绝承认该外交代表为使馆人员。

## 第四十四条

接受国对于非为接受国国民之享有特权与豁免人员，以及此等人员之家属，不论其国籍为何，务须给予便利使能尽早离境，纵有武装冲突情事，亦应如此办理。遇必要时，接受国尤须供给其本人及财产所需之交通运输工具。

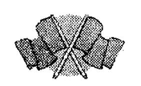
## 第四十五条

遇两国断绝外交关系，或遇使馆长期或暂时撤退时：

（甲）接受国务应尊重并保护使馆馆舍以及使馆财产与档案，纵有武装冲突情事，亦应如此办理；

（乙）派遣国得将使馆馆舍以及使馆财产与档案委托接受国认可之第三国保管；

（丙）派遣国得委托接受国认可之第三国代为保护派遣国及其国民之利益。



## 第四十六条

派遣国经接受国事先同意，得应未在接受国内派有代表之第三国之请求，负责暂时保护该第三国及其国民之利益。

## 第四十七条

一、接受国适用本公约规定时，对各国不得差别待遇。

二、但下列情形不以差别待遇论：

（甲）接受国因派遣国对接受国使馆适用本公约任一规定有所限制，对同一规定之适用亦予限制；

（乙）各国依惯例或协定，彼此给予较本公约所规定者更为有利之待遇。

## 第四十八条

本公约应听由联合国或任何专门机关之全体会员国、国际法院规约当事国及经联合国大会邀请成为本公约当事一方之任何其他国家签署，其办法如下：至 1961 年 10 月 31 日止在奥地利联邦外交部签署，其后至 1962 年 3 月 31 日止在纽约联合国会所签署。

## 第四十九条

本公约须经批准。批准文件应送交联合国秘书长存放。

## 第 五 十 条

本公约应听由属于第四十八条所称四类之一之国家加入。加入

文件应送交联合国秘书长存放。

## 第五十一条

一、本公约应于第二十二件批准或加入文件送交联合国秘书长存放之日后第三十日起发生效力。

二、对于在第二十二件批准或加入文件存放后批准或加入本公约之国家，本公约应于各该国存放批准或加入文件后第三十日起发生效力。

## 第五十二条

联合国秘书长应将下列事项通知所有属于第四十八条所称四类之一之国家：

（甲）依第四十八条、第四十九条及第五十条对本公约所为之签署及送存之批准或加入文件；

（乙）依第五十一条本公约发生效力之日期。

## 第五十三条

本公约之原本应交联合国秘书长存放，其中文、英文、法文、俄文及西班牙文各本同一作准；秘书长应将各文正式副本分送所有属于第四十八条所称四类之一之国家。

为此，下列全权代表，各秉本国政府正式授予签字之权，谨签字于本公约，以昭信守。

公历1961年4月18日订于维也纳。

（录自《联合国条约集》500册128—145页中文本）

图书在版编目（CIP）数据

外交学概论 / 鲁毅、黄金祺等著. —北京：世界知识出版社，1997

ISBN 7-5012-0873-5

Ⅰ. 外... Ⅱ. 鲁... Ⅲ. 外交学—概论 Ⅳ. D80

中国版本图书馆 CIP 数据核字（97）第 05079 号

责任编辑 田 非
封面设计 孙元明
责任出版 王勇刚 孙唐平
责任校对 萨 隆

书 名 外交学概论
Waijiaoxuegailun

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号（100010）
电 话 （010）65265923
经 销 新华书店
排版印刷 世界知识出版社电脑科排版 北京世界知识印刷厂印刷
开本印张 850×1168 1/32 12¼ 印张
字 数 326 千字
版次印次 1997 年 6 月第一版
2004 年 7 月第二版
2004 年 7 月第三次印刷
定 价 25.00 元